




3 1761 11648239 9

Government
Publications

Government
Publications



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116482399>

Canada
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Tuesday, September 16, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 1

Le mardi 16 septembre 1980

Président: M. James Peterson, député

Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on

Regulatory Reform

Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

The Order of Reference

CONCERNANT:

L'Ordre de renvoi

APPEARING:

The Honourable Donald Johnston, M.P.
President of the Treasury Board

COMPARAÎT:

L'honorable Donald Johnston, député
Président du Conseil du Trésor

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen: Mr. Chuck Cook, M.P.
Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents: M. Chuck Cook, député
M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee



ORDER OF REFERENCE

Friday, May 23, 1980

ORDERED,—That a Special Committee of the House of Commons, to be composed of seven Members to be named at a later date, be appointed to act as a Parliamentary Task Force on Regulatory Reform to examine and report upon government regulation in order to minimize the burden on the private sector, including;

- the objectives, effectiveness and economic impact and expanding scope of such regulations;
- alternative techniques for achieving regulatory objectives;
- ways by which overlap of federal and provincial jurisdictions may be eliminated;

That the Committee have all of the powers given to Standing Committee by section (8) of Standing Order 65;

That the Committee have the power to retain the services of expert, professional, technical and clerical staff as may be deemed necessary;

That the Committee, its sub-committees and Members of the Committee have the power, when the Committee deems it necessary, to adjourn or travel from place to place inside and outside Canada and that, when deemed necessary, the required staff accompany the Committee, sub-committees or Members of the Committee, as the case may be;

That the provisions of sections (4) and (9) of Standing Order 65 be suspended, unless otherwise agreed to by the said Committee, in application to the said Committee; and

That, notwithstanding the usual practices of this House, if the House is not sitting when an interim or final report of the Committee is completed, the Committee may make the said report public before it is laid before the House, but that, in any case the Committee shall report to the House finally no later than December 19, 1980.

ATTEST:

ORDRE DE RENVOI

Le vendredi 23 mai 1980

IL EST ORDONNÉ,—Qu'un Comité spécial de la Chambre des communes, comprenant sept membres qui seront désignés à une date ultérieure, soit constitué aux fins suivantes: Pour faire fonction de groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation, chargé d'étudier les règlements du gouvernement et de faire rapport à leur sujet afin d'alléger le plus possible le fardeau du secteur privé, notamment:

- les objectifs, l'efficacité, l'incidence économique et la portée grandissante de ces règlements;
- les autres moyens utilisables pour atteindre les objectifs de la réglementation;
- les façons dont on peut éliminer le chevauchement des juridictions fédérales et provinciales;

Que le Comité ait tous les pouvoirs conférés aux comités permanents par le paragraphe (8) de l'article 65 du Règlement;

Que le Comité soit habilité à retenir les services de conseillers pour les aider dans leur travail; et aussi à engager le personnel professionnel et de soutien nécessaire;

Que le Comité, ses sous-comités et ses membres soient habilités, lorsque le Comité le juge nécessaire, à se transporter ou voyager d'un lieu à un autre au Canada ou à l'étranger et que, lorsque cela est jugé nécessaire, le Comité, sous-comités ou membres du Comité, selon le cas, soient accompagnés des employés dont ils ont besoin;

Que l'application des dispositions des paragraphes (4) et (9) de l'article 65 du Règlement à ce Comité soit suspendue, sauf si le Comité convient de ne pas la suspendre; et

Que, nonobstant la pratique habituelle de la Chambre, si la Chambre ne siège pas lorsqu'un rapport intérimaire ou final du Comité est terminé, le Comité puisse rendre ce rapport public avant de le déposer à la Chambre, mais que, dans tous les cas, le Comité fasse à la Chambre son rapport final au plus tard le 19 décembre 1980.

ATTESTÉ:

Pour le Greffier de la Chambre des communes

Le greffier adjoint

M. R. PELLETIER

Clerk Assistant

for the Clerk of the House of Commons

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 10, 1980

(1)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 6:12 o'clock p.m., this day, for the purpose of organization.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Cook, Deniger, MacLellan and Peterson.

The Clerk of the Committee presided over the election of a Chairman.

Mr. Deniger, seconded by Mr. Cook moved,—That Mr. Peterson do take the Chair of this Committee as Chairman.

The question being put on the motion, it was agreed to.

Mr. Deniger moved,—That Mr. Berger be elected Vice-Chairman of the Committee.

After debate, the motion was, by unanimous consent, withdrawn.

Mr. MacLellan moved,—That the Committee print 1,000 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

Mr. Deniger moved,—That meetings be held to authorize the printing of evidence, provided that a government and opposition member be present.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

On motion of Mr. Cook, *ORDERED*,—That the Clerk of the Committee be authorized to purchase such publications as may be required for the Committee's own use.

On motion of Mr. Deniger, *ORDERED*,—That reasonable travelling and living expenses and a *per diem* allowance when required, in accordance with the scale approved by the Speaker, be paid to witnesses who have been requested to appear before the Committee.

At 6:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

(2)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 6:45 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

In Attendance: Mr. John Curtis and Mr. Eric Milligan.

It was agreed,—That Messrs. Curtis and Milligan prepare a program draft, as directed by the Committee, and that this draft be ready by Tuesday, June 17, 1980.

At 8:05 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 10 JUIN 1980

(1)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation tient aujourd'hui à 18 h 12 sa séance d'organisation.

Membres du Comité présents: MM. Berger, Cook, Deniger, MacLellan et Peterson.

Le greffier du Comité préside à l'élection d'un président.

M. Deniger, appuyé par M. Cook, propose que M. Peterson soit nommé président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Deniger propose que M. Berger soit élu vice-président du Comité.

Après débat, du consentement unanime, la motion est retirée.

M. MacLellan propose,—Que le Comité fasse imprimer 1,000 exemplaires de ses procès-verbaux et témoignages.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Deniger propose,—Que des séances aient lieu afin d'autoriser l'impression des témoignages pourvu qu'un membre du gouvernement et un membre de l'opposition soient présents.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Sur la motion de M. Cook, *il est ORDONNÉ*,—Que le greffier du Comité soit autorisé à acheter les publications nécessaires pour son propre usage.

Sur la motion de M. Deniger, *il est ORDONNÉ*,—Que des frais raisonnables de déplacement et de séjour et une allocation *per diem*, s'il y a lieu, conformément à l'échelle approuvée par l'Orateur, soient versés aux témoins qui ont été appelés à comparaître devant le Comité.

A 18 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

(2)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 18 h 45, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Aussi présents: MM. John Curtis et Eric Milligan.

Il est convenu,—Que MM. Curtis et Milligan préparent un projet de programme conformément aux directives du Comité et que ce projet soit prêt d'ici le mardi 17 juin 1980.

A 20 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

WEDNESDAY, JUNE 18, 1980

(3)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 8:12 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (*Halifax West*) and Peterson.

In Attendance: Mr. John Curtis and Mr. Eric Milligan.

The Order of Reference dated Friday, May 23, 1980 being read as follows:

ORDERED,—That a Special Committee of the House of Commons, to be composed of seven Members to be named at a later date, be appointed to act as a Parliamentary Task Force on Regulatory Reform to examine and report upon government regulation in order to minimize the burden on the private sector, including:

- the objectives, effectiveness and economic impact and expanding scope of such regulations;
- alternative techniques for achieving regulatory objectives;
- ways by which overlap of federal and provincial jurisdictions may be eliminated;

That the Committee have all of the powers given to Standing Committees by section (8) of Standing Order 65;

That the Committee have the power to retain the services of expert, professional, technical and clerical staff as may be deemed necessary;

That the Committee, its sub-committees and Members of the Committee have the power, when the Committee deems it necessary, to adjourn or travel from place to place inside and outside Canada and that, when deemed necessary, the required staff accompany the Committee, sub-committees or Members of the Committee, as the case may be;

That the provisions of sections (4) and (9) of Standing Order 65 be suspended, unless otherwise agreed to by the said Committee, in application to the said Committee; and

That, notwithstanding the usual practices of this House, if the House is not sitting when an interim or final report of the Committee is completed, the Committee may make the said report public before it is laid before the House, but that, in any case the Committee shall report to the House finally no later than December 19, 1980.

The Chairman called upon Messrs. Curtis and Milligan to outline their program draft.

At 9:38 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JUNE 26, 1980

(4)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 8:05 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax West*) Deniger, MacLellan and Peterson.

LE MERCREDI 18 JUIN 1980

(3)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 20 h 12, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*) et Peterson.

Aussi présents: MM. John Curtis et Eric Milligan.

Lecture est faite de l'ordre de renvoi suivant du vendredi 23 mai 1980:

IL EST ORDONNÉ,—Qu'un Comité spécial de la Chambre des communes, comprenant sept membres qui seront désignés à une date ultérieure, soit constitué aux fins suivantes: Pour faire fonction de groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation, chargé d'étudier les règlements du gouvernement et de faire rapport à leur sujet afin d'alléger le plus possible la fardeau du secteur privé, notamment:

- les objectifs, l'efficacité, l'incidence économique et la portée grandissante de ces règlements;
- les autres moyens utilisables pour atteindre les objectifs de la réglementation;
- les façons dont on peut éliminer le chevauchement des juridictions fédérales et provinciales;

Que le Comité ait tous les pouvoirs conférés aux comités permanents par le paragraphe (8) de l'article 65 du Règlement;

Que le Comité soit habilité à retenir les services de conseillers pour les aider dans leur travail; et aussi à engager le personnel professionnel et de soutien nécessaire;

Que le Comité, ses sous-comités et ses membres soient habilités, lorsque le Comité le juge nécessaire, à se transporter ou voyager d'un lieu à un autre au Canada ou à l'étranger et que, lorsque cela est jugé nécessaire, le Comité, sous-comités ou membres du Comité, selon le cas, soient accompagnés des employés dont ils ont besoin;

Que l'application des dispositions des paragraphes (4) et (9) de l'article 65 du Règlement à ce Comité soit suspendue, sauf si le Comité convient de ne pas la suspendre; et

Que, nonobstant la pratique habituelle de la Chambre, si la Chambre ne siège pas lorsqu'un rapport intérimaire ou final du Comité est terminé, le Comité puisse rendre ce rapport public avant de le déposer à la Chambre, mais que, dans tous les cas, le Comité fasse à la Chambre son rapport final au plus tard le 19 décembre 1980.

Le président demande à MM. Curtis et Milligan de tracer les grandes lignes de leur projet de programme.

A 9 h 38, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 26 JUIN 1980

(4)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 8 h 05, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

In Attendance: Messrs. E. Milligan and J. Curtis and Dr. E. Bond.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

On motion of Mr. MacLellan, *ORDERED*,—That the Clerk of the Committee obtain office space for such outside staff as may be engaged by the Committee. Such space to be within or if necessary without the precincts of Parliament.

It was agreed,—That the Chairman be authorized to enter into discussions with potential consultants and that he report back to the Committee with his recommendations.

At 9:32 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JULY 3, 1980

(5)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 8:05 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax West*), MacLellan and Peterson.

In Attendance: Mr. E. Milligan and Mr. Gregory Kane.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

It was agreed,—That the Committee, retain, subject to the usual Parliamentary practices, the services of Mr. Eric Milligan as a consultant to the Committee during the study of its Order of Reference relating to Regulatory Reform.

It was agreed,—That the Committee retain, subject to the usual Parliamentary practice, the services of Mr. T. Gregory Kane as a consultant to the Committee during the study of its Order of Reference relating to Regulatory Reform.

It was agreed,—That the Committee retain, subject to the usual Parliamentary practices, the services of Ms. Margot Priest as a consultant to the Committee during the study of its Order of Reference relating to Regulatory Reform.

At 9:35 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JULY 10, 1980

(6)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 8:01 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax West*), Deniger, MacLellan and Peterson.

In Attendance: Miss M. Priest and Messrs. G. Kane and E. Milligan.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

It was agreed,—That the staff be requested to prepare briefing materials on all areas of the Order of Reference.

Aussi présents: MM. E. Milligan, J. Curtis et E. Bond.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

Sur motion de M. MacLellan, *IL EST ORDONNÉ*,—Que le greffier du comité obtienne un bureau pour le personnel de l'extérieur que pourrait engager le Comité. Ce bureau devrait se trouver dans l'enceinte du Parlement ou, au besoin, à l'extérieur du Parlement.

Il est convenu,—Que le président soit autorisé à discuter avec les conseillers éventuels et qu'il en fasse rapport au Comité avec ses recommandations.

A 9 h 32, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 3 JUILLET 1980

(5)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 8 h 05, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), MacLellan et Peterson.

Aussi présents: MM. E. Milligan et Gregory Kane.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

Il est convenu,—Que le Comité, sous réserve de la pratique parlementaire habituelle, retienne les services de M. Eric Milligan comme conseiller du Comité au cours de l'étude de son ordre de renvoi portant sur la réforme de la réglementation.

Il est convenu,—Que le Comité, sous réserve de la pratique parlementaire habituelle, réserve les services de M. T. Gregory Kane comme conseiller du Comité au cours de l'étude de l'ordre de renvoi portant sur la réforme de la réglementation.

Il est convenu,—Que le Comité, sous réserve de la pratique parlementaire habituelle, retienne les services de M^{me} Margot Priest comme conseiller du Comité au cours de l'étude sur l'ordre de renvoi portant sur la réforme de la réglementation.

A 9 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 10 JUILLET 1980

(6)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 8 h 01, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger, MacLellan et Peterson.

Aussi présents: M^{lle} M. Priest et MM. G. Kane et E. Milligan.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

Il est convenu,—Que l'on demande au personnel de préparer la documentation portant sur tous les domaines de l'ordre de renvoi.

At 9:32 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, JULY 17, 1980

(7)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 8:02 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Cook, Deniger, MacLellan and Peterson.

In Attendance: Miss M. Priest and Messrs. G. Kane and E. Milligan.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

It was agreed,—That during October the Committee travel to Vancouver or Victoria, Edmonton, Regina, Winnipeg, Toronto, Montreal, Halifax, St. John's and Fredericton.

ORDERED,—That the Clerk of the Committee prepare a travel itinerary which reflects the Committee's desire to hold public, transcribed and recorded meetings.

It was agreed,—That the schedule of the Committee prepared by Messrs. Kane and Milligan, be adhered to.

It was agreed,—That the deadline for the submission of briefs be September 19, 1980 and further that witnesses should indicate by August 29, 1980, their intention to submit briefs and/or appear before the Committee.

It was agreed,—That meetings be held, recorded, interpreted and transcribed during August and September provided that at least one member be present.

Mr. Deniger moved,—That Messrs. Cook and Berger be elected Vice-Chairmen of the Committee.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

It was agreed,—That the staff of the Committee be authorized to travel outside of Ottawa during August and September, at Committee expense, if such travel is necessary, in the Chairman's view, for the preparation of such work as the staff may be involved in for the Committee.

ORDERED,—That the Clerk of the Committee advertise in major daily and weekly newspapers throughout Canada for the purpose of inviting briefs dealing with regulatory reform.

ORDERED,—That if necessary a Public Relations consultant, or firm, be engaged, as needed, to assist with media relations.

It was agreed,—That during August and September, meetings be held, only on Thursdays, if possible.

ORDERED,—That the Clerk of the Committee prepare a budget to indicate the costs attributable to this Committee of the study process.

It was agreed,—That further staff be engaged as needed, with respect to federal-provincial overlap aspect of the study.

Mr. Berger proposed to move,—That the Committee be represented at the Canberra, Australia, Conference on Regulatory Reform by a maximum of two people.

A 9 h 32, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 17 JUILLET 1980

(7)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 8 h 02, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Cook, Deniger, MacLellan et Peterson.

Aussi présents: M^{lle} Priest et MM. G. Kane et E. Milligan.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

Il est convenu,—Que, au cours du mois d'octobre, le Comité se rend à Vancouver ou Victoria, Edmonton, Regina, Winnipeg, Toronto, Montréal, Halifax, Saint-Jean et Fredericton.

IL EST ORDONNÉ,—Que le greffier du Comité prépare un itinéraire qui réponde au désir du Comité de tenir des séances publiques, transcrites et enregistrées.

Il est convenu,—Que le calendrier des séances du Comité préparé par MM. Kane et Milligan soit adopté.

Il est convenu,—Que la date limite pour la présentation des mémoires soit le 19 septembre 1980 et que de plus les témoins indiquent d'ici le 29 août 1980 s'ils ont l'intention de soumettre des mémoires ou de comparaître devant le Comité.

Il est convenu,—Que des séances aient lieu et soient enregistrées, interprétées et transcrites pour les mois d'août et de septembre, pourvu qu'au moins, un membre soit présent.

M. Deniger propose,—Que MM. Cook et Berger soient élus vice-présidents du Comité.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Il est convenu,—Que le personnel du Comité soit autorisé à voyager à l'extérieur d'Ottawa au cours des mois d'août et de septembre, aux frais du Comité, si le président juge que ces déplacements sont nécessaires pour préparer les travaux que le personnel pourrait être appelé à faire pour le Comité.

IL EST ORDONNÉ,—Que le greffier du Comité publie une annonce dans les quotidiens et les hebdomadaires importants au Canada afin d'inviter la population à présenter des mémoires ayant trait à la réforme sur la réglementation.

IL EST ORDONNÉ,—Qu'un conseiller en relations publiques, ou une société, soit engagé, s'il y a lieu, pour faciliter les contacts avec les médias.

Il est convenu,—Qu'au cours des mois d'août et de septembre, les séances n'aient lieu que le jeudi, dans la mesure du possible.

IL EST ORDONNÉ,—Que le greffier du Comité prépare un budget pour déterminer les frais inhérents à l'étude du Comité.

Il est convenu,—Qu'un personnel supplémentaire soit engagé, au besoin, relativement aux empiètements fédéraux-provinciaux de l'étude.

M. Berger propose,—Que le Comité soit représenté, par deux membres au maximum, à la Conférence de Canberra (Australie) sur la réforme de la réglementation.

And debate arising thereon;

It was agreed,—That the motion would be taken up at the next meeting of the Committee after Mr. Charles Cook, M.P., had investigated the agenda and other pertinent details of the Conference.

It was agreed,—That the format of the digest be that reflected in chapters 2, 3, 4 and 5, namely bold faced suggestions followed by comments.

At 9:33 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, JULY 23, 1980

(8)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 3:06 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax West*), Deniger and Peterson.

In Attendance: Miss M. Priest and Messrs. G. Kane and E. Milligan.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 6:30 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, AUGUST 6, 1980

(9)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 1:00 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Cook and Peterson.

In Attendance: Miss M. Priest and Messrs. G. Kane and E. Milligan.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

At 7:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, AUGUST 7, 1980

(10)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met *in camera* at 12:15 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook and Peterson.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

On motion of Mr. Anguish, *it was agreed*,—That reasonable travelling and living expenses be paid to Miss M. Priest, consultant to the Committee, for a trip to Washington, D.C. during the period August 14th to August 20th, 1980.

On motion of Mr. Cook, *it was agreed*,—That Mr. Fred Thompson be engaged as a consultant to the Committee to provide information relating to Regulatory Reform in the

Le débat s'engage par la suite.

Il est convenu,—Que la motion soit prise en considération lors de la prochaine séance du Comité, après que M. Charles Cook, député, aura étudié l'ordre du jour et les autres détails de la Conférence.

Il est convenu,—Qu'on adopte la formule de résumé qui figure aux chapitres 2, 3, 4, et 5, notamment des suggestions en caractères gras suivies de commentaires.

A 9 h 33, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 23 JUILLET 1980

(8)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 06, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Crosby (*Halifax-Ouest*), Deniger et Peterson.

Aussi présents: M^{lle} M. Priest et MM. G. Kane et E. Milligan.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 18 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 6 AOÛT 1980

(9)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 13 heures, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Cook et Peterson.

Aussi présents: M^{lle} M. Priest et MM. G. Kane et E. Milligan.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

A 19 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 7 AOÛT 1980

(10)

Le comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à huis clos à 12 h 15, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger Cook et Peterson.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

Sur la motion de M. Anguish, *il est convenu*,—Que des frais raisonnables de déplacement et de séjour soient versés à M^{lle} Priest, conseiller du Comité, pour le voyage qu'elle fera à Washington D.C. au cours de la période du 14 au 20 août 1980.

Sur la motion de M. Cook, *il est convenu*,—Que M. Fred Thompson soit engagé comme conseiller du Comité pour fournir les renseignements concernant la réforme sur la réglemen-

United States and that reasonable travel and living expenses be paid to him.

On motion of Mr. Anguish, *it was agreed*,—That the Chairman be authorized to engage, on a per diem basis, such expert staff as he deems necessary to assist the Committee.

At 12:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, SEPTEMBER 16, 1980

(11)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:32 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, MacLellan and Peterson.

Appearing: The Honourable Donald Johnston, President of the Treasury Board.

Witnesses: From the Treasury Board: Messrs. J. Curtis, P. Meyboom, J. Fulton and M. Proulx.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

The Minister made a statement and answered questions.

Dr. Mayboom made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 12:15 o'clock p.m. the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING

(12)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 2:10 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From the Office of the Comptroller General of Canada: Mr. D. Goodwin and Mr. M. Ulrich.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Goodwin made a statement, and with Mr. Ulrich, answered questions.

At 4:27 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

tation aux États-Unis et que des frais raisonnables de déplacement et de séjour lui soient versés.

Sur motion de M. Anguish, *il est convenu*,—Que le président soit autorisé à engager un personnel expert sur une base quotidienne, selon qu'il le juge nécessaire, pour venir en aide au Comité.

A 12 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 16 SEPTEMBRE 1980

(11)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 32, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, MacLellan et Peterson.

Comparait: L'honorable Donald Johnston, président du Conseil du trésor.

Témoins: Du Conseil du trésor: MM. J. Curtis, P. Meyboom, J. Fulton et M. Proulx.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

Le ministre fait une déclaration et répond aux questions.

M. Meyboom fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(12)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 14 h 10, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, MacLellan et Peterson.

Témoins: Du Bureau du contrôleur général du Canada: M. D. Goodwin et M. M. Ulrich.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Goodwin fait une déclaration puis, avec M. Ulrich, répond aux questions.

A 16 h 27, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, September 16, 1980

• 0938

[Text]

The Chairman: I would like to call this meeting to order. We are resuming consideration of the order of reference relating to regulatory reform—the Task Force on Regulatory Reform. Since we were appointed by Parliament on May 23, we have been working quite assiduously under the able guidance of our staff, Margo Priest, Greg Kane and Eric Milligan. They have prepared a preliminary report which contains a number of questions or suggestions that have been culled from a number of other sources. Our attempt, over the next month and a half, is going to be to speak to as many people as possible across Canada. We have invited submissions. We have invited people to appear before us and to comment on these suggestions. They are designed simply to evoke comment; we might end up discarding them all, we might end up accepting a number of them, depending on the comments that come forward. We are also open to alternatives.

In this our first public meeting, we are very honoured to have with us the Honourable Donald Johnston, President of the Treasury Board, who is responsible for directing and co-ordinating regulatory reform within the government, as well as many other activities for which he is responsible, including the Lambert Commission, the d'Avignon Report, crown corporations, and many others which impact directly, more or less, on the activities of this task force.

Mr. Johnston has to be out of this meeting no later than 10.05. He is going to present us with a report and then provide the opportunity for questions. I might just comment that a plane which will be bringing our other two members to this meeting, has been delayed getting in here but we expect them momentarily.

Mr. Minister, could I ask you to commence please?

Hon. Donald J. Johnston (President of the Treasury Board): Thank you, Mr. Chairman.

I would like to extend that to 10.15. It is 10.30 I have to be elsewhere, but I would like to have the opportunity of responding to some of your questions after I offer you our statement covering various aspects of regulatory reform.

First of all, let me tell you how pleased I am to be invited by this committee to be your lead-off witness in your public hearings. I am hopeful I shall be able to give you a good appreciation of what the federal government's view of the regulatory reform process is, what we have been doing to date, and how we plan to proceed. Your work will be very important to us in helping determine how to carry out our regulatory reform program. It is for this reason, as you know, Mr. Chairman, I have been an enthusiastic supporter personally of the concept of a parliamentary working group on regulatory reform since the beginning.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 16 septembre 1980

[Translation]

Le président: A l'ordre. Nous poursuivons l'étude de la motion de renvoi relative à la réforme de la réglementation et au groupe de travail en matière de réforme de la réglementation lequel, depuis qu'il a été constitué par le Parlement, le 23 mai dernier, s'est mis résolument à la tâche grâce, notamment, à l'excellent travail accompli par le personnel qui nous est attaché, soit M^{me} Margo Priest et MM. Greg Kane et Eric Milligan. Leur rapport préliminaire renferme nombre de points et de suggestions recueillies auprès de diverses sources. D'ici à la fin d'octobre, nous nous efforcerons de rencontrer le plus de Canadiens possible. Nous avons demandé que des mémoires nous soient présentés, et aussi que des gens viennent comparaître devant nous et explicitent leurs propositions, lesquelles visent simplement à alimenter nos discussions. A la fin, peut-être rejetterons-nous toutes ces propositions ou accepterons-nous certaines d'entre elles, selon les observations qu'elles susciteront. Nous sommes disposés également à prêter l'oreille aux solutions de rechange qui nous seront proposées.

Nous sommes heureux d'accueillir à notre première audience publique l'honorable Donald J. Johnston, président du Conseil du Trésor, qui est chargé de diriger et de coordonner la réforme de la réglementation au sein de l'Administration fédérale ainsi que d'autres activités fort importantes, entre autres le rapport de la Commission Lambert, le rapport d'Avignon, les sociétés de la Couronne, et beaucoup d'autres qui auront des incidences plus ou moins directes sur les travaux de notre groupe de travail.

M. Johnston doit nous quitter au plus tard à 10 h 5. Après l'exposé qu'il fera, nous pourrions lui poser quelques questions. Enfin, nous attendons d'un instant à l'autre les deux membres du Comité dont le vol en avion a été retardé.

Monsieur le ministre, vous avez la parole.

L'honorable Donald J. Johnston (président du Conseil du Trésor): Je vous remercie, monsieur le président.

Comme je dois être ailleurs à 10 h 30, je serai des vôtres jusqu'à 10 h 15, ce qui me laissera le temps de répondre à quelques questions, au terme de mon exposé qui couvre divers aspects de la réforme de la réglementation.

Permettez-moi d'abord d'exprimer mon vif plaisir d'être le premier de ceux qui ont été invités à se présenter aux audiences publiques de votre comité. J'espère que je réussirai à vous montrer convenablement comment le gouvernement fédéral conçoit le processus de réforme de la réglementation, quelles ont été nos activités jusqu'ici en ce sens et comment nous entendons procéder. Votre contribution sera très précieuse en ce qu'elle nous aidera à déterminer le mode d'exécution de notre programme de réforme de la réglementation. C'est pour cette raison, monsieur le président, que j'ai toujours appuyé avec enthousiasme l'idée d'un groupe de travail parlementaire chargé d'étudier la réforme de la réglementation.

[Texte]

The subject matter lends itself well, I think, to review by a group such as yours, representing widely differing views and regional perspectives. Since the problems of regulation affect all groups and individuals in our society, I feel a body such as yours is an ideal vehicle to bring them to public attention.

Le succès avec lequel vous transformez les propositions que vous entendez en recommandations précises que le gouvernement peut mettre en œuvre rapidement est de nature non seulement à avancer la réforme de la réglementation qui nous intéresse tous, mais aussi à relever un important défi de notre système parlementaire. Je crois que les députés de tous les partis devraient avoir l'occasion de participer plus activement aux aspects consultatifs des politiques du gouvernement. J'espère que votre groupe de travail ainsi que les cinq autres feront la preuve que ce mécanisme est une manière particulièrement efficace d'examiner des questions d'intérêt général.

Le travail que vous avez accompli jusqu'ici me donne toute confiance quant à son utilité finale. Votre document de travail, réalisé en deux mois à peine, est bien rédigé et soulève bon nombre de questions importantes. Il ne les aborde pas toutes, je sais que telle n'était pas votre intention, mais il appelle sûrement, au sein de la population, une réaction à certaines d'entre elles qui feront l'objet d'un examen, de la part du gouvernement, au cours des quelques prochaines années.

I would caution you strongly, even at this early point, to ensure that your final report not sound, nor be, too academic, that it be not too vague, and also that it reflects the concerns of both small business and individuals. It is often smaller groups who feel most affected by regulation and I think you will have to portray and perhaps respond to their concerns.

Let me suggest to you in strongest terms my view that parliamentary committees are best suited to gauging what I might call the pulse of the people. I would thus hope that, as you progress, you pay some attention to subjects such as bad administration, slow service, lack of communication and the burden from reporting requirements. These are amongst the themes that I have heard most about.

This rather more philosophical observation on your work leads me to my own view of government regulation and to my role in reforming it. As you are aware and as you have mentioned, Mr. Chairman, the Prime Minister asked me in late April to assume responsibility, in addition to my portfolio responsibilities, for several issues affecting the management of the public service.

One was to assume responsibility for the co-ordination of the government's regulatory reform efforts, a task I accepted with enthusiasm. I had worked for many years, prior to entering politics, with regulations—particularly those concerning taxes—and I developed some pretty firm views about them, as I expect you have, Mr. Chairman. I even expressed some of these views publicly.

[Traduction]

Le sujet se prête bien, je crois, à un examen effectué par un groupe comme le vôtre, dont les membres ont des vues très diverses et adoptent souvent des perspectives régionales. Étant donné que les problèmes de réglementation touchent tous les groupes et tous les individus dans notre société, j'estime qu'un organisme comme le vôtre constitue un véhicule idéal pour porter ces questions à l'attention du public.

Your success in formulating what you hear into specific recommendations that the Government can act on quickly not only will advance the regulatory reform in which you are all interested but also will respond to an important test of our parliamentary system. I believe Members of Parliament from all parties should be able to participate more actively in the policy advisory aspects of government. I hope that this task force, and the other five, will demonstrate that this mechanism is a particularly effective way of addressing specific issues of general concern.

Your work to date leaves me confident concerning its ultimate value. Your discussion paper, produced in only two months time, is well-written and raises many of the important issues. It does not raise them all—I know you did not wish to—but it does ask for public response to some of those issues that the Government will want to consider over the next few years.

Ici, permettez-moi une mise en garde. Je vous incite vivement, même à ce stade peu avancé, à faire en sorte que votre rapport final n'ait pas un air ou un contenu trop savant, qu'il ne soit pas trop vague et qu'il reflète les préoccupations des petites entreprises aussi bien que des particuliers. Trop souvent, ce sont les petits groupements qui se sentent le plus touchés par la réglementation, et je crois qu'il vous faudra décrire leurs inquiétudes et même essayer de les dissiper.

J'aimerais vous assurer, dans les termes les plus énergiques, que les comités parlementaires constituent, à mes yeux, des instruments incomparables pour prendre ce que j'appellerais «Le pouls de la population». J'espère donc que au fur et à mesure de vos travaux, vous accorderez une certaine attention aux questions concernant la mauvaise administration, la lenteur du service, l'absence de communications et le fardeau qui découle de la production des rapports exigés. Ce sont là quelques-uns des thèmes sur lesquels j'ai entendu le plus d'opinions.

Cette observation plutôt philosophique au sujet de votre travail m'amène à vous exposer mes propres vues sur la réglementation du gouvernement et sur mon rôle dans la réforme de cette dernière. Comme vous le savez, monsieur le président, le Premier ministre m'a demandé, vers la fin d'avril, d'assumer, en plus de mes charges ministérielles, la responsabilité de plusieurs questions qui influent sur la gestion de la Fonction publique.

Il s'agissait d'abord de me charger de coordonner les efforts de réforme de la réglementation du gouvernement, tâche que j'ai acceptée avec enthousiasme. Avant d'entrer en politique, j'avais travaillé pendant nombre d'années dans les règlements, notamment à propos des taxes, et j'avais acquis des idées assez fermes à cet égard, sans doute comme vous d'ailleurs, mon-

[Text]

I also was aware of, and concerned about, the results of some of the cost of compliance studies under way in the U.S. several years back. I thus was pleased to accept the Prime Minister's request that I lead work in this area. It is an important aspect of the larger questions of the government's relationship to the people and of the role of government in our society.

Ainsi, je conçois la réglementation du gouvernement comme un ensemble de grandes questions entremêlées avec des questions très particulières qui touchent les individus et les petites entreprises dans leurs opérations de tous les jours.

A propos de grandes questions, il importe, je crois, de rappeler au Comité et, par son entremise, au public que la réglementation du gouvernement est un moyen en vue d'une fin. Ce n'est qu'un des mécanismes grâce auxquels le gouvernement peut s'efforcer de réaliser ses objectifs de politiques, qu'il s'agisse de l'assainissement de l'air, de la sécurité au travail ou de l'amélioration d'un système de transport. A une époque de restrictions financières, le fait que le gouvernement doive limiter ses dépenses, sans s'écarter de ses objectifs, constitue une puissante tentation incitant à accentuer la réglementation afin d'atteindre le même objectif. Certains appellent cela «la taxation à la dérobée» et j'ai tendance à leur donner raison. Dans ces conditions, la réforme et la réduction éventuelle de la réglementation deviennent une entreprise particulièrement difficile; néanmoins, j'estime que la chose n'en est que plus importante.

Toujours au sujet des grandes questions, permettez-moi de souligner un autre point. En période de récession économique, l'inertie ira probablement en s'accroissant tant dans le secteur privé que chez les fonctionnaires. Nous aimons ce que nous connaissons; chacun cherche avant tout à garder le marché ou le poste de travail qu'il détient et il faut des tas d'arguments pour nous persuader qu'il y a des changements qui s'imposent. Je vois là une difficulté majeure, à l'heure actuelle, lorsqu'il s'agit de promouvoir la réforme de la réglementation.

• 0945

Pour en venir aux aspects particulier de la réglementation, il appert que, en tant qu'individus, nous avons une double exigence: D'une part, nous voulons la protection des consommateurs, la sauvegarde de la santé et les autres mesures de protection assurées par la réglementation du gouvernement. D'autre part, nous ne voulons pas d'un excès de bureaucratie ou de tracasseries. Nous demandons au gouvernement de ne pas nous importuner et, en même temps, nous exigeons de lui qu'il «fasse quelque chose», c'est-à-dire «réglementer», chaque fois que cela va mal quelque part.

There are, therefore, Mr. Chairman, many forces resisting or slowing down regulatory reform and I think it important that the committee be fully aware of them. They define the context in which you are carrying out your study and I am fulfilling my responsibilities.

[Translation]

sieur le président. J'ai même exprimé publiquement certaines de mes opinions là-dessus:

En outre, je connaissais—et cela m'inquiétait—les conclusions de certaines études effectuées aux États-Unis, il y a plusieurs années, au sujet du coût engagé pour assurer l'observation des règlements. C'est donc avec joie que j'ai accepté l'invitation du Premier ministre me demandant d'œuvrer dans ce domaine. Celui-ci représente un aspect important des grandes questions que sont les relations entre le gouvernement et la population et le rôle du gouvernement dans notre société.

I thus regard government regulation as involving both broad major questions and also very specific questions affecting individuals and small business in their day-to-day operations.

Speaking to the larger issues, I think it important to remind the Committee, and through you the public, that government regulation is a means to an end. It is one mechanism by which government can attempt to achieve its policy objectives, be it cleaner air, a safer workplace, or a more efficient transportation system. In an area of financial restraint, when governments cannot spend as much to achieve their objectives, there is every incentive for governments to regulate more to achieve the same objectives. Some call this «taxation by stealth» and I tend to agree with that characterization. In light of this, the reform and possible reduction of regulation are particularly difficult—but in my mind all the more important.

Still addressing the larger issues, let me further point out to you that, in a time of economic recession, inertia on the part of the private sector and public officials will probably increase. We like what we know, are anxious to hang on to the market or job positions we have, and need a great deal of evidence to persuade us to change. I see this as a major difficulty in promoting regulatory reform at this time.

Turning to the specific aspects of regulation, we find that we are of two minds as individuals. On the one hand we want the consumer, health, or other protection that government regulation offers us, but on the other we don't want too much red tape or hassle. We ask that government get out of our hair while simultaneously demanding that government “do something”—namely, “regulate”—whenever something goes wrong.

Il y a donc de nombreuses forces qui contrecarrent ou ralentissent la réforme de la réglementation; aussi j'estime qu'il est important que le Comité en soit pleinement conscient. Ces forces définissent le contexte dans lequel vous effectuez votre étude; c'est aussi dans ce contexte que j'exerce mes responsabilités.

[Texte]

The government, under my direction, is conducting its program of regulatory reform very much in the environment that I have sketched above. We firmly believe that the regulatory framework and processes now in place at the federal level are not ideal and need reforming. We also know that most regulations are there for a good reason and that most of the regulatory processes are generally workable and are acceptable to large segments of the public.

We therefore have in place a regulatory reform program that is designed to conduct the process of reform in a systematic, pragmatic way. Much of the specific responsibility for change will rest with those of my colleagues who have direct regulatory responsibility. My role will be to act as catalyst, to ensure that the work is done and to co-ordinate it. We intend to re-evaluate our work in this area in some eighteen months to two years' time. This review might lead to cancellation, amendment or continuation of our regulatory reform efforts.

Our approach during the first 18 months is, in essence, three-pronged: first, a review and housecleaning of existing regulatory acts and subordinate regulations; two, further improvements in the regulatory process; and, there, selective changes in the regulatory framework to reduce the regulatory burden.

With respect to the first part of my work program, housecleaning, it is the government's aim to eliminate unused, ineffective or obviously undesirable regulations. In general, not a great deal of study is required for this activity and I can report that some good progress by departments has already been made. I would hope that committee members might ask for more details from departments such as Agriculture, Consumer and Corporate Affairs and Transport Canada, whose officials you have invited during this week and next. It is my hope that an omnibus bill to repeal unused and unnecessary legislation will be the result of this part of the work plan.

The second part of the work plan, improving the regulatory process, involves some of the areas your committee has discussed in the discussion paper. We are developing positions on issues such as parliamentary affirmation or disallowance of new regulations and government procedures for advance notice to the public and the prior and after-the-fact review and evaluation of regulations affecting both price and entry conditions and health, safety and fairness. We are also examining within the department issues such as the relationship between ministers and regulatory agencies, as well as the organizational format and *modus operandi* of agencies. On these, and other issues, I look forward to guidance from your deliberations and the comments and reports of others before government policy is finally determined.

[Traduction]

Le climat dans lequel le gouvernement exécute actuellement, sous ma direction, son programme de réforme de la réglementation ressemble beaucoup à celui que je viens de décrire. Nous croyons fermement que le cadre et les processus de réglementation actuels, au niveau fédéral, sont loin d'être parfaits et appellent une réforme. Nous savons, en outre, que la plupart des règlements ont une justification et que, de façon générale, les processus de réglementation sont réalisables et acceptables, du moins aux yeux d'une grande partie de la population.

Nous avons donc mis sur pied un programme de réforme de la réglementation qui permet au processus de réforme de se dérouler d'une façon systématique et pratique. La responsabilité du changement reviendra, en bonne partie, à ceux de mes collègues qui sont directement chargés de la réglementation. Mon rôle sera celui de catalyseur et consistera à m'assurer que le travail se fait et à en assurer la coordination. Nous avons l'intention de réévaluer notre activité à cet égard dans un délai de dix-huit mois à deux ans. Cet examen entraînera, selon le cas, la cessation, la modification ou la poursuite de nos efforts en ce qui concerne la réforme de la réglementation.

Pour les deux-huit premiers mois, notre approche comportera trois volets: d'abord, la révision critique des lois régulatrices actuelles et des règlements connexes; deuxièmement, l'amélioration soutenue du processus de réglementation; et, enfin, l'apport de modifications sélectives dans le cadre de la réglementation afin d'alléger le fardeau que celle-ci représente.

En ce qui concerne la première partie de mon programme de travail—la révision—le gouvernement se propose de supprimer les règlements non utilisés, inefficaces ou manifestement indésirables. De façon générale, cette activité n'exigera pas d'étude poussée; je puis même vous signaler que des ministères ont déjà accompli d'intéressants progrès. J'espère que les membres du Comité auront envie de se renseigner davantage à ce sujet auprès des ministères, notamment Agriculture Canada, Consommation et Corporations, et Transports Canada, dont les fonctionnaires ont été invités à se présenter devant vous cette semaine et la semaine prochaine. J'espère que cette partie de mon programme de travail mènera à l'adoption d'un projet de loi permettant d'abroger des lois non utilisées ou inutiles.

La deuxième partie de mon plan de travail—l'amélioration du processus de réglementation—comporte certaines des questions que le Comité a étudiées dans le document de travail. Nous élaborons actuellement, entre autres choses, des propositions concernant l'affirmation, par le Parlement, de l'inapplication des nouveaux règlements et des nouvelles procédures adoptés par le gouvernement pour l'information préalable du public, ainsi que l'étude et l'évaluation, tant anticipées que postérieures, des règlements qui déterminent les prix et les conditions d'admission, et qui ont une importance particulière en ce qui concerne la santé, la sécurité et l'équité. Nous examinons aussi des questions touchant la marche interne du gouvernement, par exemple la relation entre les ministres et les organismes de réglementation ainsi que le type d'organisation et le mode de fonctionnement des organismes. Pour toutes ces questions et quelques autres, je compte sur les conseils qui émaneront de vos délibérations, et sur les observations et les

[Text]

Finally, the third aspect of my work plan is revising the regulatory framework based on a thorough policy analysis and research. On the whole, specific proposals for change come from my colleagues responsible for various regulatory activities. My role is to encourage ministers and their officials to consider regulatory change and support them in their efforts. In general, I expect initiatives will continue to come from my colleagues themselves. In other circumstances, external forces can necessitate change. In each case, I am urging that consideration of nonregulatory measures such as self-regulation, voluntary standards and tax or subsidy policy be very much a part of the decision-making involved. I am particularly interested in seeing industries regulate themselves, as I understand the direct mail advertisers have done, and I am most anxious that voluntary standards involving governments, business and consumers working together to develop standards be used as routinely as possible as time goes on.

• 0950

Comme je l'ai dit, cette approche en trois volets de la réforme de la réglementation fera l'objet d'une nouvelle évaluation dans environ un an et demi. Pour mettre en œuvre ce programme, je n'ai à ma disposition qu'un très petit personnel: deux ou trois spécialistes, car je crois que la réduction maximale de l'appareil bureaucratique cadre parfaitement avec l'esprit qui anime la réforme de la réglementation. Je n'ai pas, certes, l'intention d'approuver la constitution d'un vaste contingent bureaucratique pour accélérer la réforme au sein du gouvernement fédéral.

Bien au contraire, je souhaite plutôt que les activités de réforme se fassent dans les ministères mêmes, ces derniers pouvant utiliser à cette fin leurs ressources d'information et leurs connaissances spécialisées. Certes, il y a le danger que les personnes et les organisations intéressées cherchent éventuellement à protéger leur territoire, mais cet inconvénient est amplement compensé, je crois, par l'avantage que représente l'accès aux connaissances acquises. J'ai confiance que les administrateurs voudront effectuer toute réforme dont la nécessité aura bel et bien été prouvée.

Finally, before we turn to questions, let me outline briefly those areas of regulatory reform for which I have primary responsibility as President of the Treasury Board. These are, as you know: responsibility for the socio-economic impact program administered by the Treasury Board Secretariat, and the program evaluation program overseen by the Office of the Comptroller General.

The SEIA program, as it is known, arose from interdepartmental work undertaken after the introduction of wage and price controls. An administrative guideline, effective August 1, 1978, required that major new regulations in the field of health, safety and fairness be subjected to a mandatory socio-economic impact analysis and prepublished in the *Canada Gazette* together with the results of the analysis. The program

[Translation]

rapports qui viendront d'autres sources, avant d'établir la politique définitive du gouvernement.

Enfin, troisième volet de mon plan de travail, nous entendons modifier le cadre de la réglementation après analyse et examen approfondis des politiques. Dans l'ensemble, les propositions particulières de changement me viennent des collègues chargés des diverses activités de réglementation. Mon rôle consiste à encourager les ministres et leurs fonctionnaires à étudier les modifications de la réglementation et à appuyer leurs efforts. En général, je pense que les initiatives continueront de venir de mes collègues eux-mêmes; parfois, les modifications seront nécessitées par des forces extérieures. Dans chaque cas, j'insiste pour que le processus décisionnel comprenne, sans faute, l'examen de mesures non régulatrices, telles l'auto-réglementation, les normes volontaires et les politiques fiscales ou subventionnelles. Ce qui m'intéresse particulièrement, c'est que les industries fassent leur propre réglementation, comme l'ont fait, sauf erreur, les entreprises de publicité directe par la poste, et je souhaite ardemment que les normes volontaires, établies en collaboration par les gouvernements, les entreprises et les consommateurs, deviennent, peu à peu, pratique courante.

As I mentioned, this three-pronged approach to regulatory reform will be re-evaluated in about a year and a half. I am implementing the program with a very small staff—some two or three professionals—as I think a small bureaucratic structure is very much in keeping with the spirit behind regulatory reform. I do not intend to sanction a large counter-bureaucracy to advance reform within the federal government.

Rather, I am seeking instead to have regulatory reform activities located in the regulatory departments themselves, benefiting from their information resources and their expertise. I realize there exists a potential danger of self-interested people and organizations protecting their own turf but I think this is more than offset by the advantage of having access to existing knowledge. I trust that administrators will want to reform that which they administer if a good case can be made.

Enfin, avant que nous passions aux questions, permettez-moi de décrire brièvement les secteurs de la réforme de la réglementation dont j'ai la principale responsabilité en tant que président du Conseil du Trésor. Ce sont, comme vous le savez, le programme d'analyse de l'impact socio-économique (AISE), administré par le Secrétariat du Conseil du Trésor, et le programme d'évaluation, qui relève du Bureau du Contrôleur général.

Le programme AISE découle des travaux interministériels effectués à la suite de l'instauration des contrôles des prix et des salaires. En vertu de lignes directrices d'ordre administratif, qui sont entrées en vigueur le 1^{er} août 1978, les principaux règlements envisagés en ce qui concerne la santé, la sécurité et l'équité doivent faire l'objet d'une analyse dont le but est d'en déterminer l'impact socio-économique, et ils sont obligatoire-

[Texte]

has been in operation for two years and my officials have just about completed an evaluation of it; they will want to share this with you momentarily.

The Office of the Comptroller General, also under my direction, has in the past two and a half years been developing and implementing policies to evaluate regulatory and non-regulatory programs. Their work will interest you greatly, and I am pleased that you are planning to spend the afternoon with them.

May I wish you well in the forthcoming hearings and in your discussions with provincial governments and especially with private sector groups and individuals. I feel strongly that, as I have already said, not only are the real problems out there, but also the real expertise and I urge you to seek it out. One of the central issues of regulatory reform is information and communication, and you are in a particularly good position to focus in on that aspect.

Insofar as the federal government is concerned, I can assure you of continuing access to our expertise and our information. We know that we shall benefit from your work and advice. We hope nevertheless that you keep in mind throughout your deliberations that the ultimate impact of the committee's work will be on Canadian society and the people who we represent and serve.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Minister. Might I just comment on one point you raised and that deals with the co-operation of your department. We have benefitted greatly from it in the past and from your enthusiastic support and we appreciate your offer to continue that relationship.

Questions? Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: Yes, Mr. Minister, I just want to ask something from your text where you say:

My role is to encourage ministers and their officials to consider regulatory change and support them in their efforts. In general, I expect initiatives will continue to come from my colleagues themselves, in other circumstances, external forces can necessitate change.

Could you elaborate perhaps, on what overtures you are making to your colleagues to keep an ongoing review of regulatory matters before them in their departments.

Mr. Johnston: Yes, Mr. MacLellan. This really impacts, if you like, on Part III of your mandate which is alternatives to regulation.

Mr. MacLellan: Yes.

[Traduction]

ment publiés au préalable dans la *Gazette du Canada* avec les conclusions de l'analyse pertinente. Ce programme est en marche depuis deux ans et son évaluation est presque terminée. Mes fonctionnaires sont tout disposés à vous en communiquer les détails dans quelques instants.

Le Bureau du Contrôleur général, qui relève aussi de ma compétence, a élaboré et mise en œuvre, au cours des deux années et demie écoulées, des politiques permettant d'évaluer les programmes, qu'il s'agisse ou non de réglementation. Son travail vous intéressera sûrement. Je suis bien aise que vous ayez l'intention de lui consacrer l'après-midi.

Puis-je vous adresser tous mes vœux pour le succès des prochaines audiences et l'heureux aboutissement des pourparlers que vous aurez avec les gouvernements provinciaux et, plus spécialement, avec les groupements du secteur privé et avec les particuliers. Je le répète, je suis convaincu que c'est de ce côté-là que les véritables problèmes se situent et que c'est aussi de ce côté-là qu'on trouvera les connaissances spécialisées, et je ne saurais trop vous inciter à regarder dans cette direction. L'information et la communication constituent l'un des centres d'intérêt de la réforme de la réglementation. Grâce à votre situation prestigieuse, vous êtes en mesure d'insister davantage sur ce domaine d'activité.

Pour ce qui est du gouvernement fédéral, je puis vous assurer qu'il vous ouvre en permanence l'accès de ses ressources d'information et de connaissances spécialisées. Nous savons que nous tirerons profit de vos travaux et de vos conseils. Nous espérons néanmoins que, tout au long de vos délibérations, vous vous souviendrez de ceci: ceux qui sentiront l'impact ultime des travaux du Comité, ce sont les Canadiens en général, c'est la population que nous avons l'honneur de représenter et de servir.

Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie, monsieur le ministre. J'aimerais insister sur un point, soit la collaboration de votre ministère. Cette collaboration ainsi que votre appui enthousiaste nous ont été des plus précieux jusqu'ici et nous vous sommes reconnaissants de vouloir maintenir ces bonnes relations.

Quelqu'un veut-il poser des questions? M. MacLellan.

M. MacLellan: Monsieur le ministre, vous dites ceci dans votre exposé:

«Mon rôle consiste à encourager les ministres et leurs fonctionnaires à étudier les modifications de la réglementation et à appuyer leurs efforts. En général, je pense que les initiatives continueront de venir de mes collègues eux-mêmes; parfois, les modifications seront nécessitées par des forces extérieures.»

Pourriez-vous nous expliquer comment vous prévoyez amener vos collègues à se pencher de façon constante sur les questions de réglementation dans leur ministère?

M. Johnston: Bien sûr, monsieur MacLellan. Cela relève, vous en conviendrez, de la troisième partie de votre mandat, soit les solutions de rechange à la réglementation.

M. MacLellan: Oui.

[Text]

Mr. Johnston: We hope to be bringing forward material for our colleagues. As I say this is a three—pronged approach which has not yet been considered by Cabinet. When that happens and on the assumption that the three—pronged approach is satisfactory to our colleagues, then I would hope that we will be able to push on that particular front to encourage departments to look for alternative means and alternative mechanisms to regulation in carrying out their responsibilities in areas for which they have a mandate.

• 0955

Mr. MacLellan: Mr. Minister, as you are probably aware, it has been recommended that an annual report provide a good overview of the regulatory activities carried out by a government department or agency during a previous year. Do you have any comments whether you feel it would be beneficial, as far as you as a minister are concerned, to have the annual report of your department include statements concerning this question?

Mr. Johnston: I suppose that is something we should consider. Obviously we would be reporting on regulatory reform. There is some, not ambiguity if you like, but I have a mandate personally, as President of the Treasury Board, from the Prime Minister to oversee regulatory reform, as you know. The Treasury Board has a specific program in place, in the SEIA program as you mentioned. I would have to consider with my officials whether the Treasury Board report per se, should in any way deal with specific areas for which I have, if you like, a direct mandate as opposed to a departmental mandate.

Mr. MacLellan: What are your comments, Mr. Minister. Do you feel the SEIA program has worked, in your opinion?

Mr. Johnston: The SEIA program has been subject to, and is being subjected to, an evaluation study. Subsequently, Dr Meyboom, who is responsible for that program, will be at your disposition to comment on it. I do not know whether even he knows at the moment to what extent it has been a success.

There are a number of issues which you raised in your discussion paper which I think would impact, say, upon the SEIA program. For example, as you know the use of *The Canada Gazette* as a means of communicating with the public is something which you raised in your discussion paper and something which, I think, should be examined in the context of the SEIA program. Have we adopted all the means we should to ensure that proposed regulations affecting safety, health and fairness are really out there for consideration by interested groups. That whole area, incidentally, which you address in your discussion paper, I think is one of great importance. It is to determine how you get that input. We have been very satisfied in the past in a very legalistic way, not only in the area of regulatory reform but, as you know, Mr. Chairman, in any number of areas to say that notice in *The Canada Gazette* is notice to the public. It is sort of like saying that if something is in the registry office, it is deemed to be known by the public. At least that is the case in the Province of Quebec. I hope that will be thoroughly examined by you to see whether we are really fulfilling our responsibilities as a government in pro-

[Translation]

M. Johnston: Nous espérons pouvoir offrir des documents détaillés à nos collègues. Comme je l'ai dit, notre approche comporte trois volets; toutefois, le Cabinet ne s'est pas penché encore sur cette question. Le moment venu, et si nos collègues acceptent cette approche, j'espère que nous pourrions insister davantage sur cet aspect particulier et encourager les ministères à chercher des moyens et des mécanismes autres que la réglementation pour s'acquitter des responsabilités qui leur incombent.

M. MacLellan: Monsieur le ministre, vous êtes sans doute au courant qu'une recommandation veut que tout ministère ou organisme fasse le bilan, dans un rapport annuel, de son activité en matière de réglementation au cours de l'année précédente. Croyez-vous, en votre qualité de ministre, qu'il serait utile que le rapport annuel de votre ministère comprenne une partie traitant de cette question?

M. Johnston: Nous devons sans doute étudier cette question. Mais il est évident aussi que nous devons faire état de la réforme de la réglementation, bien qu'il subsiste une ambiguïté, en ce sens que le Premier ministre m'a confié personnellement, à titre de président du Conseil du Trésor, le mandat de veiller à la réforme de la réglementation. D'autre part, le Conseil du Trésor dispose déjà du programme AISE. Il me faudrait consulter mes fonctionnaires afin de déterminer si le rapport annuel du Conseil du Trésor doit faire état de questions précises pour lesquelles j'ai un mandat personnel, par opposition à un mandat ministériel.

M. MacLellan: Croyez-vous, monsieur le ministre, que le programme AISE a bien fonctionné?

M. Johnston: Le programme AISE a fait et fait encore l'objet d'une évaluation. M. Meyboom, qui est chargé de ce programme, pourra vous en parler plus longuement dans quelques minutes. Toutefois, je ne sais pas si lui-même sait dans quelle mesure ce programme a été un succès.

Votre document de travail soulève certains points qui pourraient avoir, à mon avis, une influence sur le programme AISE. Ainsi, le recours à la *Gazette du Canada* comme moyen de communiquer avec le grand public est mentionné dans votre document de travail et je crois qu'il faut étudier cette question dans le cadre du programme AISE. Avons-nous pris tous les moyens possibles pour bien porter à l'attention des groupes intéressés tous les règlements projetés en matière de sécurité, de santé et d'équité? Soit dit en passant, tout cela revêt une très grande importance, car il s'agit de préciser comment nous pouvons avoir toute l'information souhaitée. Jusqu'ici, nous nous sommes contentés d'une approche très formaliste, non seulement en ce qui concerne la réforme de la réglementation, mais aussi dans beaucoup d'autres domaines, en disant que tout ce qui était annoncé dans la *Gazette du Canada* était par le fait même signifié au grand public. Cela revient à dire que suite à son dépôt dans un bureau d'enregistrement, tout document est réputé connu du grand public. Du moins c'est le cas dans la province de Québec. J'espère que vous approfondirez cet aspect de la question et que vous nous

[Texte]

ceeding in that fashion using a legal mechanism as opposed to a real means of communication.

Mr. MacLellan: Mr. Minister, you mentioned that yours is a special responsibility conferred upon you by the Prime Minister. In your thoughts regarding this question to date, do you think it would be useful for regulatory reform to be institutionalized on a permanent basis within some department or central agency?

Mr. Johnston: I have many open questions on the process of regulatory reform and that is, of course, what your committee has stated it is going to focus on. I hope the work we are doing in-house in examining the process, and the responses we get from this committee regarding the process will help us in making those kinds of determinations.

I have a number of questions in my own mind with respect to the whole area of regulations. I am sure we all have and you, Mr. MacLellan, as a lawyer have seen the increasing use of regulation as a means of subordinate legislation and the difficulties inherent in that kind of approach.

I also have serious questions in my mind about now Parliament should be used in the context of regulation in a meaningful way. You raise a number of issues in your paper which I hope will be thoroughly addressed because, like the publication of *The Canada Gazette* which I say to you, raises serious questions in my mind as to how effective that is as a means of communicating with the public, I also have some questions in my mind about how Parliament can be structured to deal effectively with technical regulations, knowing the burdens that are already upon parliamentarians and the difficulty which is already experienced in dealing, say, with some relatively simple statutory material just because of time and pressure. I hope you people address that question in terms of what kind of mechanism could really be established to be effective in this area and what kind of support systems, if you like, would be required to give it real meaning as opposed to simply a legal mechanism and paying lip service to the concept, because that has a very important role to play if we go that route. I raise that question. You talked about the institutionalization of it. I think this whole area of process is one that really has to be examined in great detail.

• 1000

Mr. MacLellan: Mr. Minister, if the Treasury Board is considering ways of creating positive incentives for public service management engaged in reforming related activities, possibly to even recommend cutbacks in areas of regulation and control, what types of incentives might be considered?

Mr. Johnston: I think you should deal with Dr. Meyboom in terms of the specifics of the programs which the Treasury Board has under consideration in these areas. As I say, he will be following me, I believe.

The Chairman: Could we call on Mr. Anguish?

[Traduction]

direz si le gouvernement s'acquitte pleinement de ses responsabilités en agissant ainsi, c'est-à-dire en se servant d'un mécanisme juridique au lieu d'un véritable moyen de communication.

M. MacLellan: Vous avez mentionné, monsieur le ministre, que le Premier ministre vous a confié ce mandat à titre personnel. Selon vous, serait-il utile d'institutionnaliser la réforme de la réglementation de façon permanente, au sein d'un ministère ou d'un organisme central?

M. Johnston: Le processus de réforme de la réglementation suscite encore beaucoup de questions auxquelles nous n'avons pas encore trouvé de réponses. J'espère que le travail de mes collaborateurs et les solutions qui nous viendront de votre comité, qui a déjà indiqué qu'il s'attarderait au processus de réforme, me permettra de prendre une décision à cet égard.

Beaucoup de questions me viennent à l'esprit au sujet de la réglementation. Nous avons tous constaté, et vous aussi, monsieur MacLellan, à titre d'avocat, l'utilisation croissante de la réglementation, à titre de législation subordonnée, ainsi que les difficultés qui découlent de cette approche.

Je m'interroge beaucoup aussi sur la façon d'amener une contribution significative du Parlement dans le domaine de la réglementation. Votre document soulève aussi beaucoup de points qui, je l'espère, seront étudiés à fond. Par exemple, comme je viens de le dire, je me demande à quel point la publication de la *Gazette du Canada* est un moyen efficace de communiquer avec le grand public, et j'aimerais savoir aussi comment on peut amener le Parlement à se donner une structure lui permettant de s'occuper avec efficacité de règlements techniques, compte tenu de la charge de travail actuelle des parlementaires et des difficultés déjà connues avec quelques textes statutaires relativement simple, à cause seulement des délais et de la pression. J'espère que vous pourrez préciser quel mécanisme se révélerait vraiment efficace à cet égard et quels systèmes de soutien, pour ainsi dire, il faudra mettre en place pour donner un sens véritable à cet démarche, au lieu de se contenter d'un simple mécanisme légal et de ne s'intéresser à la question que pour la forme. Ces deux éléments sont d'une importance capitale, selon moi. Enfin, pour répondre à votre question, je crois qu'il faut étudier en détail la question de l'institutionnalisation du processus.

M. MacLellan: Monsieur le ministre, quels genres d'encouragements le Conseil du Trésor peut-il envisager à l'intention des gestionnaires de la Fonction publique participant à des activités de réforme de la réglementation? Peut-il être question même de recommander des réductions dans les domaines de la réglementation et des contrôles?

M. Johnston: En ce qui concerne les détails des programmes que le Conseil du Trésor étudie à cet égard, vous pourrez poser cette question à M. Meyboom, qui me suivra.

Le président: M. Anguish a la parole.

[Text]

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Minister, I was wondering if there is any kind of adjudicating process now as far as regulations when they come into place, through the federal government or through your department. If so, what are they?

Mr. Johnston: No, there is no adjudicating process per se.

Mr. Anguish: Has the government or your department given any thought to that in the enactment of regulations?

Mr. Johnston: I am not quite sure what you mean by an adjudicating process. Could you expand a bit on that comment?

Mr. Anguish: Initially a hearing process to test out the regulations with the various groups they would affect, and once they are in place, to censor them, to see that they are valid regulations giving a benefit to someone and taking a benefit from another.

Mr. Johnston: The only program, to my knowledge, that is in place at the moment is the SEIA program for which Treasury Board has direct responsibility. That is the point I made earlier. I mentioned that the SEIA program relates to health, safety and fairness regulations, and so there is a mechanism in place for a pre-review of those kinds of regulations. But that is not true for various vast areas of regulations which exist, as you know. The Income Tax Act is a perfect example of it.

Mr. Anguish: It seems to me that one of the problems in understanding regulations, or pieces of legislation that are affected by regulations in government which come to the general public or the private sector dealing with regulations, is that they are very vague in terms of the actual regulations available to the public.

Mr. Johnston: Do you mean that the statutory authorization is vague?

Mr. Anguish: Yes. There are guidelines, I understand—I have never seen them because they are not available to members of Parliament or to the public at large—internal departmental guidelines that tell our departments, our public employees, how to interpret the regulations and the statutes. I was wondering why it is that those guidelines are not made public. Why do members of Parliament not have access to them?

Mr. Johnston: You might raise that question, Mr. Anguish, with some of the departments you have before you. I am not aware of how many departments have such guidelines. I believe the Department of National Revenue has such guidelines, or historically had such guidelines. I would presume that those guidelines would become available to the public under the access to information legislation that has been tabled. I cannot think of any reason why they would not. You might, in terms of examining the history of regulation and the interpretation thereof, raise that question because I think it is a very valid one. It is not one for which we have direct responsibility in the Treasury Board.

[Translation]

M. Anguish: Je vous remercie, monsieur le président. Monsieur le ministre, sauriez-vous me dire s'il existe un processus d'arbitrage à l'égard des règlements édictés par le gouvernement ou par votre ministère? Dans l'affirmative, quelle en est la forme?

M. Johnston: Non, il n'existe aucun processus d'arbitrage comme tel.

M. Anguish: Le gouvernement ou votre ministère y ont-ils déjà songé, à l'occasion de la promulgation de règlements?

M. Johnston: Pourriez-vous m'expliquer ce que vous entendez exactement par processus d'arbitrage?

M. Anguish: D'abord un mécanisme d'audiences visant à mettre les règlements à l'essai auprès des divers groupements intéressés, puis une fois les règlements promulgués, les censurer, afin de s'assurer qu'ils sont justes, en ce sens qu'ils donnent des avantages à une partie tout en retirant des avantages à une autre partie.

M. Johnston: A ma connaissance, le seul programme instauré jusqu'ici est le programme AISE, qui relève directement du Conseil du Trésor. Comme je l'ai expliqué plus tôt, ce programme vise la réglementation en matière de sécurité, de santé et d'équité. Il existe donc un mécanisme d'examen préalable de ces types de règlements. Mais cela n'est pas le cas de divers grands domaines de réglementation. La loi de l'impôt sur le revenu en est un exemple frappant.

M. Anguish: Il me semble qu'un des problèmes que pose la compréhension des règlements, ou des lois touchées par des règlements du gouvernement, et qui sont destinés au grand public ou à l'entreprise privée, est qu'on ne sait trop quels règlements sont accessibles au grand public.

M. Johnston: Voulez-vous dire que l'autorisation statutaire est vague?

M. Anguish: Oui. Il existe des lignes directrices, que je n'ai jamais vues parce qu'elles ne sont pas mises à la disposition des parlementaires ni du grand public, qui indiquent aux ministères, c'est-à-dire à nos fonctionnaires, comment interpréter les règlements et les lois. Je me suis toujours demandé pourquoi ces lignes directrices ne sont pas rendues publiques. Pourquoi les députés n'y ont-ils pas accès?

M. Johnston: Vous pourrez le demander aux représentants des ministères qui comparaitront devant vous, monsieur Anguish. Je ne sais pas combien de ministères ont de telles lignes directrices, mais je crois que le ministère du Revenu national—Impôt en a, ou du moins en a déjà eues. Je suis porté à croire que le grand public pourra obtenir ces lignes directrices grâce au projet de loi relatif à la liberté d'accès à l'information que nous avons déposé, et je ne vois pas pourquoi il en serait autrement. Lorsqu'il sera question de l'historique de la réglementation et de son application, vous pourrez à bon droit soulever ce point des plus pertinents. Mais je tiens à préciser que cela ne relève pas directement du Conseil du Trésor.

[Texte]

Mr. Anguish: Mr. Minister, I feel that one of your objectives is to get control of government spending. At least, I believe that is one of your objectives. What role do you see the regulatory reform process playing in terms of getting control of government spending, government expenditures?

Mr. Johnston: I have not thought of regulatory reform per se as getting control of government expenditures. I like, first of all, to think that we have government expenditures under control, Mr. Anguish. But I do suggest to you that there may very well be areas where government as a whole might consider regulations, and has considered regulations. It is *taxation à la dérobée*, as I said a few minutes ago. It is regarded as a hidden form of taxation because some responsibilities which could be assumed by government are placed on the private sector through regulation, which effectively reduces the cost to government per se. In other words, it reduces budgetary expenditures, if that is a program which would otherwise be carried out by government.

• 1005

But I think what is of most concern to me in terms of regulations is the impact on the public. I hope that this committee, as I mentioned at the outset, will not focus exclusively on the process within government and on the institutions that will be created, if you like, to improve the process, but when that is done, to do that entirely in a context—or almost entirely in a context—of ensuring better service to the public and reducing the cost on the private sector.

As I indicated in my statement, I was considerably influenced and intrigued by the idea of this committee from studies which I had seen in the United States—I do not know how accurate they are—which assign a percentage of GNP cost to the burden of regulations. Much of it may very well be obsolete, unnecessary, unduly burdensome and creates considerable hardship perhaps in the private sector. This committee has the opportunity of being a sounding board for those kinds of complaints coming from the various sectors of the public and of making some evaluation as to their validity, whether these complaints are well founded and making recommendations to government, to Parliament, with respect to that.

Mr. Anguish: In the discussion paper that we have, and in our mandate, I suppose, it is stated that one of the purposes of this regulatory task force is to ease the burden on the private sector. Do you consider the private sector to be all areas, all-encompassing, outside of the federal government?

Mr. Johnston: One important area of your mandate is to look at duplication between the various jurisdictions. The federal and provincial, I think, is actually mentioned in your mandate, is it not? So I would exclude the provincial governments from the private sector. In my own mind I think of the private sector as being just that: that sector which basically is not dependent upon public funding, not municipal, not provincial, not federal.

Mr. Anguish: One other question. Mr. Minister . . .

[Traduction]

M. Anguish: Monsieur le ministre, un de vos objectifs est de reprendre le contrôle des dépenses de l'Administration fédérale. Du moins, cela me semble être un de vos objectifs. Selon vous, comment le processus de réforme de la réglementation pourrait-il mener à un meilleur contrôle des dépenses publiques fédérales?

M. Johnston: Je n'ai pas vu dans la réforme de la réglementation un moyen de contrôle des dépenses publiques. Je serais même porté à dire, monsieur Anguish, que nous contrôlons bien les dépenses du gouvernement. Toutefois, il peut fort bien y avoir des secteurs pour lesquels le gouvernement peut envisager des règlements, ou l'a déjà fait. C'est, comme je viens de le dire, de la taxation à la dérobée, c'est-à-dire une forme d'imposition déguisée, puisque certaines des attributions que pourrait assumer le gouvernement sont reléguées au secteur privé par le truchement de règlements, ce qui réduit certes de beaucoup les frais assumés par l'État. Autrement dit, cela permet de diminuer les dépenses budgétaires, lorsqu'il s'agit d'un programme qui incomberait autrement au gouvernement.

Mais pour ce qui est des règlements, je m'intéresse davantage à la question de l'incidence sur le grand public. Je le répète, j'espère que votre comité ne s'attardera pas à examiner exclusivement le processus à l'intérieur du gouvernement et les institutions qui seront créées, peut-être, pour améliorer ce processus, mais bien, après coup, à étudier à fond, ou du moins de façon très poussée, la possibilité d'offrir un meilleur service au grand public et de réduire les coûts qu'assume le secteur privé.

Je disais dans mon allocution d'ouverture que j'ai été très frappé et intrigué par l'idée de former ce comité, et ce en raison des études faites aux États-Unis—je ne sais pas à quel point on peut s'y fier—qui révèlent, en pourcentage du PNB, le coût du fardeau que représente la réglementation. Bon nombre de règlements peuvent fort bien être désuets, inutiles et même très encombrants et cause d'innombrables difficultés au secteur privé. Votre comité a l'occasion de réunir toutes ces plaintes formulées par les divers secteurs du public et de les évaluer à leur juste valeur, d'en établir le bien-fondé, puis de formuler des recommandations à ce sujet au gouvernement, au Parlement.

M. Anguish: Dans notre document de travail, et dans notre mandat je crois, il est dit qu'un des buts du groupe de travail en matière de réforme de la réglementation consiste à alléger le fardeau imposé au secteur privé. Êtes-vous d'avis que le secteur privé occupe complètement tous les champs d'activité extérieurs à l'Administration fédérale?

M. Johnston: Un aspect important de votre mandat consiste à examiner les chevauchements entre les diverses compétences. Le mandat précise même, je crois, les chevauchements entre les administrations fédérale et provinciales. Ainsi, ces dernières sont exclues du secteur privé. A mon sens, le secteur privé peut se définir ainsi: tout ce qui ne repose pas fondamentalement sur le financement public ni municipal, ni provincial, ni fédéral.

M. Anguish: Une autre question, monsieur le ministre . . .

[Text]

Mr. Johnston: I am sorry. Was your suggestion a reference to consumers as opposed to business?

Mr. Anguish: Yes, I meant the groups being other levels of government, consumers, business, corporate enterprises.

Mr. Johnston: By the private sector I meant all groups other than individuals, businesses, any other kind of collectivity, co-operations, whatever, anything other than municipal, provincial or federal governments.

Mr. Anguish: Yes, that is what I was asking.

A final question, Mr. Minister. You said in one part of your opening statement:

It is my hoped that an omnibus bill to repeal unused and unnecessary legislation will be the result of this part of the work plan.

Do you consider this to mean in any way a committee working towards deregulation?

Mr. Johnston: I am sorry, is that . . .

Mr. Anguish: In your statement I heard you say that you would hope that there would be a bill to repeal unused and unnecessary legislation.

Mr. Johnston: The housecleaning approach.

Mr. Anguish: Do you then consider this to be a committee of deregulation?

Mr. Johnston: Yes, I do. I regard regulatory reform as being involved with basically addressing itself to the housecleaning of the existing situation; eliminating, if you like, anachronistic or burdensome unnecessary regulations—and statutes—which no longer serve the purpose. That is the present and the past, and then the other part of it is the future. In other words, what is the process that should be adopted by governments with respect to regulations?

Mr. Anguish: So it is deregulation and doing away with unnecessary legislation in the process for future enactment of regulations.

Mr. Johnston: Yes.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Minister, may I ask you a question? I would like you to expand, if you would not mind, on your statement that you referred to subsequently. You feel one of our most important functions as a task force can be to focus on bad administration, slow service, lack of communication and reporting requirements. Would you care to expand on that, particularly in light of the suggestions that have come forth so far in our preliminary report?

• 1010

Mr. Johnston: The expansion, Mr. Chairman, I think is this, that you have the opportunity, which we in Treasury Board do not have, of actually confronting disenchanted Canadians, be they businesses, be they individuals; interests out there who are concerned about the burden of regulation—the burden not necessarily in that they reject regulation. I think you will find

[Translation]

M. Johnston: Excusez-moi. Votre question portait-elle sur les consommateurs, par opposition au monde des affaires?

M. Anguish: Oui. Je voulais parler de tous les groupements, qu'il s'agisse des autres niveaux de gouvernement, des consommateurs, des commerces, des entreprises.

M. Johnston: J'entends par «secteur privé» tous les groupements autres que les groupements à caractère individuel, le monde des affaires et toute autre organisation d'ordre collectif, comme les coopératives, et les autres; en somme, tout ce qu'on ne peut pas appeler administration municipale, provinciale ou fédérale.

M. Anguish: C'est ce que je voulais savoir.

Une dernière question, monsieur le ministre. Vous avez dit ce qui suit dans votre allocution d'ouverture:

«J'espère que cette partie de mon programme de travail mènera à l'adoption d'un projet de loi permettant d'abroger les lois non utilisées ou inutiles.»

Voulez-vous suggérer par cela la constitution d'un comité chargé de la déréglementation?

M. Johnston: Je m'excuse, est-ce . . .

M. Anguish: Je vous ai entendu dire que vous espérez un projet de loi qui permettra d'abroger les lois inutilisées ou inutiles.

M. Johnston: La révision.

M. Anguish: Croyez-vous, en conséquence, que nous formons un comité de déréglementation?

M. Johnston: Oui. A mon sens, la réforme de la réglementation doit d'abord commencer par une révision de la situation actuelle, par l'élimination, pourrait-on dire, de tout règlement ou loi à caractère anachronique, encombrant ou inutile, qui ne sert plus. Voilà pour ce qui est du présent et du passé. Mais il y a aussi l'avenir, soit les méthodes que devront employer les gouvernements à l'égard des règlements.

M. Anguish: Il s'agit donc de déréglementation et d'élimination des lois inutiles dans le processus de promulgation des prochains règlements.

M. Johnston: Oui.

M. Anguish: Merci, monsieur le président.

Le président: Monsieur le ministre, j'aimerais revenir, si vous n'y voyez pas d'objection, sur un passage de votre allocution où vous disiez qu'une de nos principales fonctions consiste à accorder une attention particulière à la mauvaise administration, à la lenteur du service, à l'absence de communications et au fardeau qui découle de la production des rapports exigés. Voudriez-vous préciser votre pensée, à la lumière surtout des suggestions exprimées jusqu'ici dans notre rapport préliminaire?

M. Johnston: Monsieur le président, voici ce que j'en pense. Contrairement au Conseil du Trésor, vous avez l'occasion de donner aux Canadiens, qu'il s'agisse d'hommes d'affaires ou de particuliers, la possibilité d'exprimer leur insatisfaction devant la fardeau que représente la réglementation. Je ne crois pas qu'ils rejettent la réglementation. Beaucoup de groupements,

[Texte]

many groups that will be very supportive of regulation and regulatory functions. Undoubtedly you will find many that will encourage further regulation in certain areas. But the importance is being able to make the process of regulation which we carry on within government sensitive to the clientele, which is the Canadian public. Part of that mandate, which is brought out in your discussion papers, is of course the avoidance of duplication between two jurisdictions, which I suggest to you, from the representations we occasionally receive, is one area of great concern, particularly to business, where they often feel regulations are in conflict or that requirements are duplicated. This carries us into a very important area of federal-provincial relations, if you like. But specifically there may be many things which can be done in process to eliminate that kind of burden.

So that is an example of where being sensitive to the problem of the private sector interests can improve our own process in establishing regulations in these various areas. I would offer you that as one example of the kind of thing I mean. I hope in your hearings across the country you will get that kind of input, which will permit you to bring this kind of matters to our attention and also the magnitude of the problem. Of course, there are always outspoken critics of any system, and regulation for the most part, as you know, is probably good. Regulations are there for a purpose. It is the old principle of the squeaky wheel getting the grease, perhaps. We have to have some means of determining to what extent this duplication really does exist and to what extent it really is a hardship. I do not know. I suspect it is, from the number of complaints we hear. But the magnitude of the problem I do not think has ever been defined.

The Chairman: Thank you.

Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: Mr. Minister, what priority does the government attach to the general area of regulatory reform?

Mr. Johnston: I attach a very high priority to it, Mr. MacLellan. The area of regulatory reform is amongst a number of what I regard as priority items I have responsibility for in Treasury Board.

Mr. MacLellan: Are there any particular areas you are more concerned with than others?

Mr. Johnston: Is this one of the particular areas? Well, in Treasury Board we have a vast number of areas of responsibility. We have the portfolio responsibilities, as you know; then we have these other specific mandates. I regard all these other specific mandates as matters of high priority. As you know, I was very supportive of the establishment of this committee . . .

Mr. MacLellan: Yes.

[Traduction]

vous le constaterez, appuient fortement la réglementation et son rôle. Nul doute aussi que beaucoup d'intervenants réclameront une réglementation plus exhaustive dans certains domaines. Toutefois il importe de pouvoir rendre le processus de réglementation appliqué dans l'Administration fédérale plus sensible aux besoins de la clientèle, c'est-à-dire la population du Canada. Comme le souligne votre document de travail, votre mandat porte, entre autres, sur les moyens d'éviter les chevauchements entre deux compétences. D'après les instances qui nous sont faites parfois, il s'agit là d'une grande préoccupation, en particulier des hommes d'affaires qui estiment souvent que des règlements sont contradictoires ou que des exigences réglementaires se chevauchent. Cela nous mène même à un très important domaine des relations fédérales-provinciales. De façon plus précise, l'élimination de ce genre de fardeau peut provenir d'une foule de modifications au processus.

Voilà donc un exemple qu'il est possible, par l'établissement de règlements dans certains domaines, d'améliorer le processus en étant tout simplement attentif aux problèmes qui se posent dans le secteur privé. C'est là un exemple de ce que je veux dire. J'espère que les audiences que vous tiendrez dans toutes les régions du pays nous permettront de recevoir ce genre de témoignages, de sorte que vous pourrez ensuite attirer notre attention sur ces questions et nous indiquer l'ampleur du problème. Certes, tout système se prête à une franche critique et, vous le reconnaissez sans doute, la réglementation est une bonne chose probablement. Les règlements ont toujours une fin. Il s'agit seulement, peut-être, de mettre un peu d'huile dans le rouage qui grince. Nous devons avoir des moyens de déterminer dans quelle mesure les chevauchements existent vraiment et dans quelle mesure aussi ceux-ci posent un problème. Je n'en suis pas certain, mais d'après le nombre de plaintes que nous recevons, je suppose qu'il existe un problème. Toutefois, je crois que l'ampleur de ce problème n'a jamais été établie.

Le président: Merci.

Monsieur MacLellan.

M. MacLellan: Monsieur le ministre, quelle priorité le gouvernement donne-t-il à la question de la réforme de la réglementation?

M. Johnston: Je lui donne une très grande priorité, monsieur MacLellan. Le domaine de la réforme de la réglementation fait partie d'un ensemble de points que je considère prioritaires et dont je suis chargé, au Conseil du Trésor.

M. MacLellan: Vous intéressez-vous davantage à certains points plutôt qu'à d'autres?

M. Johnston: Vous voulez savoir s'il s'agit là d'un des points importants? Eh bien, nous avons charge, au Conseil du Trésor, d'une foule de domaines de responsabilité. Il y a d'abord les responsabilités du ministère comme tel, et aussi d'autres mandats précis. J'estime que tous ces mandats précis sont des questions prioritaires. Vous le savez sans doute, j'ai fortement appuyé la constitution de votre comité . . .

M. MacLellan: Oui.

[Text]

Mr. Johnston: ... and one of the reasons is that I think it has a very important role to play in focussing attention, not only of the public but of parliamentarians, on the necessity for regulatory reform, all of which is helpful in enabling us to move this matter forward. I just can say to you that it is a matter of high priority.

The Chairman: Excuse me, Mr. MacLellan.

I realize, Mr. Minister, you have to leave here in three minutes. Do we have any more questions?

Mr. MacLellan, you have one. Okay, Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: Mr. Minister, you mentioned in your statement it is often smaller groups who feel most affected by regulation and ...

I think you will have to portray, and perhaps respond to, their concerns.

These are your words. We have been told the business community complains generally about the burden of regulation, and when asked for information on specific problems or possible remedies, they have come up with very little. Have you found this to be the case and what do you think the reasons for this might be?

Mr. Johnston: You say you have asked them and they have come up with very little?

Mr. MacLellan: No, I am asking you. They do not seem, in a lot of areas, to have come up with potential or possible recommendations to the problems they themselves are putting forward.

• 1015

Mr. Johnston: But on the other hand, the Business Council on National Issues has a subcommittee, I believe. I do not know whether they have been before you yet but they undoubtedly will be, dealing with regulatory reform. And I believe they had a liaison officer who operated with the Economic Council in terms of their studies on regulations. I believe they had some fairly direct input into the Economic Council and they are quite supportive, I believe, of the initial report of the council, and I would suspect that they will have some very concrete suggestions to offer you. The fact that they have established a committee and take the matter quite seriously and have placed very senior members of the business community on that committee suggests to me that it is a matter of high priority with them and that they have more than a general series of complaints to offer.

The Chairman: Mr. Minister, it is now a quarter after the hour. On behalf of the committee and staff, I would like to thank you very much for being with us this morning and starting off our public hearings, and for the co-operation that you and your department have given us.

Mr. Johnston: Thank you. I wish you well in your hearings. I understand you will be here this week?

[Translation]

M. Johnston: ... et l'une de mes raisons est que, selon moi, il a un rôle très important à jouer pour attirer l'attention non seulement du grand public mais aussi des parlementaires sur la nécessité de la réforme de la réglementation; cela nous aidera beaucoup à faire progresser cette question. Je peux seulement vous dire que c'est une question très prioritaire.

Le président: Excusez-moi, monsieur MacLellan.

Je me rends compte, monsieur le ministre que vous devez partir dans trois minutes. Y a-t-il d'autres questions?

M. MacLellan veut poser une autre question. Très bien, monsieur MacLellan.

M. MacLellan: Vous avez dit dans votre allocution, monsieur le ministre, que ce sont souvent les petits groupements qui se sentent plus touchés par la réglementation et

«... je crois qu'il vous faudra décrire leurs inquiétudes et même essayer de les dissiper.»

Ce sont là vos paroles. On nous a dit que le monde des affaires se plaint généralement du fardeau que représente la réglementation, mais quand on leur demande des renseignements sur des problèmes précis ou sur des solutions possibles, ils n'ont presque rien à dire. Avez-vous déjà constaté cet état de choses et quelles en sont les raisons, selon vous?

M. Johnston: Vous dites que vous leur avez demandé et qu'ils n'ont rien dit?

M. MacLellan: Non, c'est à vous que je le demande. Ils ne semblent pas avoir pu recommander des solutions possibles aux problèmes qu'ils ont eux-mêmes exposés.

M. Johnston: Par contre, je crois que le *Business Council on National Issues* a formé un sous-comité. Je ne sais pas s'il a déjà comparu devant vous, mais nul doute qu'il le fera, à propos de la réforme de la réglementation. Je crois aussi qu'il a un agent de liaison qui coopère avec le Conseil économique, relativement aux études du Conseil au sujet de la réglementation. Selon moi, il participe assez directement aux travaux du Conseil et il appuie assez fortement le premier rapport du Conseil. Je suis d'avis que cet organisme aura des propositions très pertinentes à vous présenter. Le fait d'avoir constitué un comité regroupant des membres très haut placés du monde des affaires et d'aborder cette question avec beaucoup de sérieux me porte à croire que cet organisme considère cette question comme très prioritaire et qu'il pourra présenter beaucoup plus que des plaintes d'ordre général.

Le président: Monsieur le ministre, il est maintenant dix heures et quinze. Au nom du Comité et de notre personnel, je vous remercie d'avoir été des nôtres ce matin pour marquer le coup d'envoi de nos audiences publiques. Je vous sais gré aussi de la coopération que nous avons reçue de vous et de votre ministère.

M. Johnston: Merci. Je vous offre tous mes vœux de succès pour vos prochaines audiences. Je crois savoir que vous siégez ici cette semaine.

[Texte]

The Chairman: And next week, and then we will be on the road.

Mr. Johnston: Good luck.

The Chairman: Thanks, and good luck to you.

We will now recess for 10 minutes and then come back.

• 1019

• 1030

The Chairman: Could we come back to order, please? We are now going to commence our hearings with the Treasury Board Secretariat.

With us, we have Dr. Peter Meyboom, the Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat; Dr. Jim Fulton, Director of Planning and Evaluation Division; and Dr. Michel Proulx, Chief of the SEIA program.

As I understand it, Dr. Meyboom, you are going to lead off with a statement, outlining the SEIA program?

Mr. Peter Meyboom (Deputy Secretary, Administrative Policy Branch, Treasury Board Secretariat): Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. Before you commence, I would like to say just a couple of things very briefly. We appreciate the rigorous timetable that we have subjected to you and that you have had very little time to respond to our preliminary report, our preliminary suggestions. This, of course, has been forced upon us in some measure by the sunset law imposed on us of December 19 in the six-month period that we have been facing.

I believe that you have recognized that problem, and all I can say to you is that we appreciate very much the efforts you have made to be available to testify and to have prepared these documents much more quickly, I believe, than was otherwise your program in the Treasury Board. As the minister pointed out, this is a critical area for us and we appreciate very much the co-operation from your department that you have shown us until now. We also want to tell you that we recognize that officials from the departments are not in a position to comment on policy directives or decisions, and we hope that our questions will respect that direction.

Having said that, thank you for being with us. Dr. Meyboom.

Mr. Meyboom: Mr. Chairman, as the minister mentioned in his opening statement, we have made an evaluation of the SEIA policy. Before I go into this statement, SEIA stands for Socio-Economic Impact Analysis, just to make sure that this strange abbreviation is understood by everybody.

The evaluation we did of this particular policy covers, really, the entire period from August 1, 1978, when the policy became effective, to more or less today. Then, using that as a basis, we have given some thought to one of your suggestions and that of

[Traduction]

Le président: Et la semaine prochaine. Puis nous irons dans les régions.

M. Johnston: Bonne chance.

Le président: Merci et bonne chance.

Nous ajournons pour dix minutes, puis nous poursuivrons nos travaux.

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît! Nous allons maintenant entendre les témoins du Secrétariat du Conseil du Trésor.

Nous entendrons M. Peter Meyboom, Sous-secrétaire à la direction de la politique administrative, M. Jim Fulton, Directeur de la division de la planification et de l'évaluation et M. Michel Proulx, chef du programme AISE.

Je crois savoir, monsieur Meyboom, que vous allez commencer par un exposé sur le programme AISE.

M. Peter Meyboom (Sous-secrétaire, Direction de la politique administrative, Secrétariat du Conseil du Trésor): Oui, monsieur le président.

Le président: Merci. J'aimerais préciser brièvement quelques points avant que vous commenciez votre exposé. Nous sommes conscients du calendrier serré que nous vous imposons et que vous avez eu très peu de temps pour donner suite à notre rapport préliminaire, à nos premières suggestions. Évidemment, cela dépend dans une certaine mesure de la loi en coucher du soleil qui nous fixe le 19 décembre comme délai ultime, c'est-à-dire une période de six mois en tout.

Je crois que vous avez compris cette difficulté et tout ce que je peux vous dire, c'est que nous vous sommes reconnaissants des efforts que vous avez faits pour pouvoir venir témoigner et d'avoir préparé ces documents beaucoup plus rapidement que vous ne l'aviez prévu au Conseil du Trésor. Comme le ministre l'a souligné, il s'agit là d'un domaine très important pour nous et nous vous savons gré de la coopération que votre ministère nous a offerte jusqu'à ce jour. Nous sommes parfaitement au courant, nous tenons à vous le dire aussi, que les hauts fonctionnaires des ministères ne sont pas en mesure de faire des observations sur les directives ou les décisions en matière de politique et nous espérons que nos questions refléteront cet état de choses.

Cela dit, je vous remercie d'être avec nous, monsieur Meyboom.

M. Meyboom: Monsieur le président, comme l'a mentionné le ministre dans son allocution d'ouverture, nous avons évalué le programme AISE. Avant d'entreprendre mon exposé, j'aimerais m'assurer que chacun comprenne bien cette étrange abréviation: AISE signifie «analyse de l'impact socio-économique».

Notre évaluation de cette politique particulière vise, de fait, la période s'étendant du 1^{er} août 1978, date d'entrée en vigueur de la politique, jusqu'à ce jour. Puis, à partir de cette évaluation, nous nous sommes penchés sur vos suggestions, et sur

[Text]

the Economic Council also to extend the SEIA process, which is a rigorous analytical process, to economic and rate-setting policies. That will be the second part of my statement. Then, finally, we will make a few brief comments on some of the suggestions that have been made in your discussion paper.

The large part of my presentation to you, however, will deal with the evaluation that we have made of the SEIA policy.

In response to increasing concerns about the social and economic impact of government regulations and about the effectiveness, efficiency, and potential effect on costs and prices of new regulations, the Minister of Consumer and Corporate Affairs and the President of the Treasury Board announced jointly on December 14, 1977 the Socio-Economic Impact Analysis—SEIA—policy for health, safety and fairness—HSF—regulations. This policy became effective on August 1, 1978, and requires that major new health, safety and fairness regulations be subjected to an impact analysis before they are implemented, and that the proposed regulations and the analysis be made public for comment by nongovernment groups prior to promulgation. This approach has since become known as the notice and comment procedure. The notice and comment procedure is a self-explanatory term, the notice of the regulations and a comment by outside groups.

• 1035

The Administrative Policy Branch of Treasury Board Canada was asked to co-ordinate the implementation of this policy and to provide technical advice to the departments and agencies administering statutes that confer the authority to make regulations in the health, safety and fairness area. This morning I will report to you the experience to date with this policy with an emphasis on effectiveness and efficiency; secondly, to suggest some of the implications of the experience for an extension of the SEIA policy to economic or rate-setting regulations; and, finally, to offer comments on suggestions you have made in your discussion paper.

The current policy on SEIA is contained in Chapter 490 of the *Administrative Policy Manual*. It requires that Treasury Board evaluate, every three years, on the basis of information provided by the departments and agencies concerned, the effectiveness of this particular policy. We have brought this evaluation forward to now in order to be able to respond not only to the work of your committee, but also to make some judgments as to the recommendations that have been made by the Economic Council of Canada.

In order to carry out this evaluation, we have sent questionnaires to 13 departments and agencies that administer statutes, identified as conferring the authority to make regulations in the health, safety and fairness area, as well as to 27 nongovernmental parties. All departments and agencies have replied to our questionnaire and replies from the private sector were received from 17 of the parties contacted. These respondents, in the most part from the private sector, represent the

[Translation]

celle du Conseil économique, voulant que le programme AISE, qui est un processus d'analyse rigoureux, s'étende aux politiques économiques et à celles touchant l'établissement de taux. J'y reviendrai dans la deuxième partie de mon exposé. Enfin, nous ferons quelques brèves observations sur des propositions que renferme votre document de travail.

Toutefois, mon exposé portera principalement sur notre évaluation du programme AISE.

Afin de répondre à des inquiétudes croissantes à l'égard de l'impact social et économique de la réglementation du gouvernement, et touchant aussi l'efficacité et l'efficience des nouveaux règlements, ainsi que leur incidence sur les coûts et les prix, le ministre de la Consommation et des Corporations et le président du Conseil du Trésor ont annoncé conjointement, le 14 décembre 1977, l'instauration d'une politique d'analyse de l'impact socio-économique, AISE, de la réglementation relative à la santé, à la sécurité et à l'équité. Cette politique, qui est entrée en vigueur le 1^{er} août 1978, exige que tout nouveau règlement en matière de santé, de sécurité ou d'équité ait fait l'objet d'une analyse avant de prendre effet et que les règlements proposés et l'analyse soient rendus publics avant même d'être promulgués, aux fins d'observations par les groupements non gouvernementaux. Cette façon de procéder est maintenant appelée procédure d'avis et de commentaires. Cette appellation est des plus claires; il doit y avoir avis du règlement, puis des commentaires ou observations par des groupements extérieurs.

La Direction de la politique administrative du Conseil du Trésor Canada a été chargée de coordonner la mise en œuvre de cette politique et de fournir des conseils techniques aux ministères et organismes qui appliquent des lois donnant le pouvoir d'établir des règlements dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'équité. Je vous rendrai compte ce matin de l'expérience que nous avons acquise relativement à cette politique, en soulignant l'efficacité et l'efficience. Dans un deuxième temps, j'indiquerai certaines répercussions de la politique, en prévision d'un élargissement du programme AISE aux règlements d'ordre économique et à ceux qui prévoient l'établissement de taux. Enfin, en dernier lieu, je ferai quelques observations sur des propositions énoncées dans votre document de travail.

La politique actuelle relative à l'analyse de l'impact socio-économique, énoncée dans le chapitre 490 du Manuel de la politique administrative, exige que le Conseil du Trésor fasse une évaluation triennale de l'efficacité de cette politique, à partir des renseignements fournis par les ministères et organismes intéressés. Nous vous avons préparé une telle évaluation non seulement pour appuyer les travaux de votre comité, mais aussi pour pouvoir juger de quelques recommandations faites par le Conseil économique du Canada.

Pour les besoins de cette évaluation, nous avons envoyé un questionnaire à 13 ministères et organismes qui appliquent des lois prévoyant un pouvoir de réglementation en matière de santé, de sécurité et d'équité, ainsi qu'à 27 destinataires non gouvernementaux. Tous les ministères et organismes ont rempli le questionnaire et 17 des destinataires de l'extérieur, soit du secteur privé, nous ont aussi renvoyé le questionnaire. Ces répondants, qui viennent surtout du secteur privé, repré-

[Texte]

business community. For that reason, our analysis does not necessarily represent views of other interest groups such as labour and consumer groups. In addition, it should be mentioned that both governmental and nongovernmental parties cautioned that it might be premature to evaluate the impact of the SEIA policy at this time, partly because of the small number of impact analyses that have been published during the evaluation and also because it is rather a new policy. Our evaluation covered two aspects: the effectiveness with which the objectives of the policy have been met, and the efficiency of its implementation.

I will speak about the effectiveness first. The first objective of the SEIA policy is to promote a more thorough and systematic analysis of the socio-economic impact of new health, safety and fairness regulations in order to approve the allocation of resources and the information available to decision makers. Thus, the federal government is concerned not only with the impact of HSF regulations on market efficiency, but also with their impact on the distribution of income, regional balance, technological progress, market structure, balance of payment, output, employment, and inflation.

Although the small number of SEIA's published during the past two years makes it difficult to assess the extent to which the analytical requirements of the SEIA policy have led to improvements in the allocation of resources and the decision-making process, the results from the survey are encouraging. Let me first review the impact analyses that have, in fact, been conducted and published.

In March 1979, the first SEIA was published on the proposed chlorofluorocarbon regulations pursuant to the Environmental Contaminants Act. The analysis was done by Environment Canada and identified the most cost-effective of four possible options, using both cost data collected from the industry and estimates made by the analysts. With respect to the socio-economic considerations, the analysis was directed at the impact on market structure, competition, employment and the temporary adverse effect on the balance of payments arising from the import of chlorofluorocarbon substitutes. Environment Canada reported that a special workshop of all interested public and private parties was organized. This forum allowed for a discussion of the scientific background and alternatives. The selected alternative resulted from that seminar and was reflected in the final regulations. It is estimated that the selected alternative led to savings of approximately \$12 million when compared to the initial proposal.

• 1040

The Department of the Environment also performed a SEIA of proposed National Arsenic Emission Standard Regulations for Gold Roasting Operations pursuant to the Clean Air Act, because of the potential for the closure of gold roasting operations. This analysis was carried out. The analysis and

[Traduction]

sentent le monde des affaires. C'est donc dire que notre analyse ne reflète pas obligatoirement les vues d'autres groupements intéressés, comme les syndicats, les consommateurs. De plus, il convient de mentionner que des intervenants attachés autant au secteur public qu'au secteur privé nous ont prévenus qu'il serait prématuré peut-être d'évaluer à ce moment-ci l'incidence de la politique AISE, en raison surtout du faible nombre d'analyses qui ont été publiées durant la période évaluée et en raison aussi du caractère nouveau de cette politique. Notre évaluation couvrait deux aspects: la mesure de l'efficacité de la réalisation des objectifs et la mesure de l'efficience de la mise en œuvre de la politique.

J'aborderai d'abord l'aspect de l'efficacité. Le premier objectif de la politique AISE est de favoriser une analyse approfondie et systématique de l'impact socio-économique des nouveaux règlements en matière de santé, de sécurité et d'équité, afin d'approuver l'affectation de ressources et l'information à communiquer aux décideurs. Ainsi, le gouvernement fédéral ne se soucie pas seulement de l'incidence de ces nouveaux règlements sur l'efficience du marché, mais aussi des répercussions sur la répartition des revenus, sur les disparités régionales, sur les progrès technologiques, sur la structure du marché, sur la balance des paiements, sur la production, sur l'emploi et sur l'inflation.

Bien qu'il soit difficile, à partir du petit nombre d'analyses publiées depuis deux ans, d'évaluer dans quelle mesure les exigences de la politique AISE ont permis d'améliorer l'affectation des ressources et le processus de prise de décisions, les résultats de notre enquête sont encourageants. Permettez-moi d'abord de traiter les analyses qui ont été faites et publiées.

La première analyse de l'impact socio-économique a été publiée en mars 1979; elle visait le projet de règlement relatif aux chlorofluoroalcanes, en vertu de la Loi sur les contaminants de l'environnement. Cette analyse faite par Environment Canada a permis de préciser quelle était le plus rentable des quatre choix possibles, grâce à la fois aux données sur les coûts, recueillies auprès de l'industrie, et aux estimations faites par les analystes. Pour ce qui est des considérations socio-économiques, l'analyse s'arrêtait aux incidences sur la structure du marché, sur la concurrence, sur l'emploi et sur les effets néfastes temporaires sur la balance des paiements, résultant de l'importation de substituts aux chlorofluorocarbones. Environment Canada a indiqué qu'il avait organisé un atelier de travail spécial, regroupant toutes les parties intéressées du secteur public et du secteur privé, lequel a permis de discuter à fond de l'aspect scientifique et des solutions de rechange. D'ailleurs, la solution retenue découlait directement de cette rencontre et se retrouvait dans la version définitive du règlement. D'après des estimations, cette solution a permis des économies de l'ordre de 12 millions de dollars par rapport à la proposition originelle.

Le ministère de l'Environnement a aussi procédé à une analyse de l'impact socio-économique du projet de règlement relatif aux normes nationales de dégagement d'arsenic dans les opérations de grillage de l'or, établi en vertu de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique. Cette analyse a été

[Text]

consultations contributed to the identification of a potential misallocation of resources. As a result of these considerations, a product, which was previously discarded as waste, is now refined and marketed as a commercial product. The analysis of non-allocative considerations emphasized the possible impact of the regulations on employment, market structure, competition, and income distribution. Environment Canada was particularly concerned with the possible impact on market structure through the possible closure of firms since the resulting effect on employment would have had severe effects for the isolated resource communities concerned. However, the consultations and analysis as well as changes in socio-economic conditions led to the conclusion that no closure would occur because of the proposed regulations.

Environment Canada noted that consultation with other government departments was intensified in the investigation of these particular regulations. In addition, the department reported that lengthy discussions had taken place with industrial associations and that it had received many requests for information concerning the regulations. Finally, submissions were received containing comments mainly concerned with methodological questions. In response to a specific query, Falconbridge Nickel Mines, for instance, reported that, in their view, Environment Canada was more cautious in their views and statements because of the requirement of providing the analysis. The company also felt its participation influenced the manner in which the regulations were developed, through the task force committee which had considered the proposal and through input into the SEIA via conversations with departmental representatives. The company's views were taken into account by the department and the proposed regulations were modified. The company also believes that any regulations with a significant economic impact should be assessed at least informally and the company supports the expansion of formal analysis.

The Department of Consumer and Corporate Affairs has performed a SEIA of the ban and proposed regulations affecting 1.5 litre soft drink bottles pursuant to the Hazardous Products Act. The terms of the proposed regulations and a summary of the SEIA were published in advance on August 2, 1980 in Part I of the *Canada Gazette*. It should be noted, however, that the minimum 60-day period for comment by non-governmental parties is not yet over. For that reason, it is impossible to assess, at the present time, the possible effects of the SEIA policy requirements on those proposed regulations.

Seven of the 13 departments and agencies concerned are of the opinion that the SEIA policy has had the effect of formalizing the procedures within the regulatory process. Several practices, such as those relating to the analytical and consultative process, were previously carried out on an informal basis and have now been incorporated into procedural departmental guidelines. While this formalization has generally not led to

[Translation]

effectuée en raison de la possibilité d'interruption des opérations de grillage de l'or. L'analyse et les consultations ont permis de déceler une mauvaise affectation possible des ressources. Comme suite à ces études, un produit jusque là rejeté comme étant un déchet est maintenant raffiné et commercialisé. L'analyse des éléments non liés à l'affectation des ressources a mis en lumière les répercussions possibles de ce règlement, en ce qui touche l'emploi, la structure du marché, la concurrence et la répartition des revenus. Environnement Canada s'est soucié en particulier des effets possibles sur la structure du marché suite à la fermeture d'usines, étant donné que la situation de l'emploi aurait pu toucher durement des communautés isolées. Toutefois, les consultations et l'analyse ainsi qu'une nouvelle situation socio-économique ont permis de conclure que le règlement n'entraînerait aucune fermeture d'usine.

Environnement Canada a noté que ce genre d'enquêtes sur les effets de règlements particuliers mène à une intensification des consultations auprès des autres ministères. En outre, le ministère a mentionné que de longues discussions avaient eu lieu avec les associations industrielles et qu'il avait reçu beaucoup de demandes de renseignements sur le règlement. Enfin, le ministère a reçu des mémoires traitant surtout de questions de méthodologie. En réponse à une demande précise, la société Falconbridge Nickel Mines, par exemple, a affirmé qu'à son avis, Environnement Canada se montrait très prudent dans ses opinions et ses déclarations, en raison de l'obligation de publier l'analyse. La société était d'avis aussi qu'elle a influencé, par sa participation, la mise au point du règlement, par l'entremise du comité de travail chargé de l'étude de la proposition et aussi grâce à son apport à l'analyse de l'impact socio-économique, notamment par les échanges de vues avec des représentants du ministère. Le ministère a tenu compte des points de vue exprimés par la société, et le règlement projeté a donc été modifié. De l'avis de la société, il faudrait évaluer au moins de façon officielle tout règlement ayant de grandes répercussions économiques. Cette société favorise en outre l'élargissement de l'analyse officielle.

Le ministère de la Consommation et des Corporations a analysé l'impact socio-économique de l'interdiction et du projet de réglementation ayant trait aux bouteilles de boissons gazeuses de 1,5 litre; ce règlement aurait été promulgué en vertu de la Loi sur les produits dangereux. Le règlement projeté et un résumé de l'analyse ont été publiés à l'avance dans l'édition du 2 août 1980 de la *Gazette du Canada*—Partie I. Cependant, le délai minimal de 60 jours prévu pour les observations faites par des intervenants de l'extérieur de l'Administration fédérale n'est pas encore écoulé. Pour l'heure, on ne peut donc pas évaluer les effets possibles des exigences prévues par la politique AISE sur le règlement projeté.

Sept des treize ministères et organismes intéressés croient que cette politique a eu pour effet d'officialiser la procédure d'établissement de nouveaux règlements. Diverses pratiques, comme celles ayant trait à l'analyse et à la consultation, étaient jusque là suivies de façon non officielle. Elles sont maintenant intégrées aux lignes directrices internes des ministères. Même si le fait de les officialiser n'a pas ajouté, dans

[Texte]

additional stages in the regulatory process, departments and agencies did detect changes in attitude in considering the need for regulation at the problem definition stage, changes in the need for a broader and more exact information base—especially, on expected social costs—for the decision-making process, and the need for increased consultation with other federal departments, for instance: The Department of the Environment has indicated in their reply to us that this policy has become an important element in their environmental protection activities, that it has augmented their traditional consultative approach with the private sector, and that it has attracted the attention of provincial counterparts.

The effectiveness of the efforts directed at improving market efficiency and the information available to the decision-making process are also reflected in the attitudes of departments and agencies and the rate of promulgation of health, safety and fairness regulations. Non-governmental parties who deal with regulatory departments and agencies advise us that they have noted a greater awareness to justify regulatory activities and an increased knowledge of the social costs of contemplated interventions. Six of the 17 non-governmental parties who participated in the evaluation have noticed a positive change in the approach of the departments or agencies they deal with.

• 1045

The Business Council on Regulatory Reform observed fewer major new regulations being promulgated in the recent past, as well as changing attitudes at Environment Canada and Consumer and Corporate Affairs. The Canadian Manufacturers' Association also perceived a change in attitudes at Environment Canada, and a movement from developing regulations on a basis of what level of control industry could afford, to a basis of what level of regulatory control is worthwhile. The Association is of the view that this change in attitude has contributed to the decline in the number of federal health, safety and standards regulations during the past years.

The Canadian Pulp and Paper Association also noted changes in their dealings with Environment Canada. Two unidentified respondents did perceive a change in attitudes at Labour Canada and Transport Canada. It should be mentioned, of course, that the repeated references to Environment Canada are caused by the fact that two of the three published SEIA's were produced by that department.

While these responses are all positive and encouraging, it is more difficult to judge to what extent the SEIA policy has affected the decision-making process. The number of cases to which the policy applied is quite small to make firm judgments. Moreover, in before-and-after comparisons, it would be difficult to attribute changes solely to the policy, and even more difficult to associate them specifically with the analytical and consultative process. However, various non-governmental parties mentioned having perceived a change in attitudes so

[Traduction]

l'ensemble, de nouvelles étapes au processus de réglementation, les ministères et organismes ont constaté des changements d'attitudes face à la nécessité de réglementer, dès l'étape de la définition du problème, des changements aussi face à la nécessité d'avoir des renseignements plus complets et plus exacts, notamment en ce qui concerne les coûts sociaux attendus, aux fins de la prise de décisions et le besoin de consulter davantage d'autres ministères fédéraux. Le ministère de l'Environnement, par exemple, nous a répondu que cette politique est devenue un élément important de ses activités dans le domaine de la protection de l'environnement, qu'elle a enrichi l'approche habituelle de consultation auprès du secteur privé et qu'elle a suscité l'intérêt de quelques ministères provinciaux de l'Environnement.

L'efficacité des efforts visant à améliorer l'efficacité du marché et l'information indispensable à la prise de décisions se reflètent aussi dans les attitudes des ministères et organismes et dans le rythme de promulgation des nouveaux règlements en matière de santé, de sécurité et d'équité. Les organismes non gouvernementaux qui traitent avec les ministères et organismes de réglementation nous ont dit avoir constaté une plus grande conscience de la justification de la réglementation et une meilleure connaissance des coûts sociaux découlant des interventions projetées. Six des dix-sept participants non gouvernementaux à l'évaluation ont noté une modification positive dans l'approche des ministères et organismes avec lesquels ils traitent.

Le Business Council on Regulatory Reform a observé une diminution du nombre des règlements importants promulgués dernièrement ainsi qu'un changement d'attitudes à Environnement Canada et à Consommation et Corporations Canada. L'Association des manufacturiers canadiens a également perçu un changement d'attitude à Environnement Canada et, lorsqu'il s'agit d'élaborer de nouveaux règlements, une évolution vers l'idée de niveau de contrôle réglementaire qui en vaut la peine au lieu de niveau de contrôle que l'industrie peut se permettre. D'après l'Association, cette nouvelle attitude a entraîné une diminution du nombre de règlements fédéraux en matière de santé, de sécurité et d'équité promulgués depuis quelques années.

L'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers a également noté une évolution dans ses rapports avec Environnement Canada. Deux répondants anonymes ont fait des constatations semblables à l'égard de Travail Canada et de Transports Canada. Je me dois de mentionner que les nombreux renvois à Environnement Canada viennent de ce que ce ministère a publié deux des trois analyses de l'impact socio-économique.

Bien que ces réponses soient toutes positives et encourageantes, il est plus difficile d'évaluer dans quelle mesure la politique AISE a influencé le processus de prise de décisions. Compte tenu du nombre restreint de cas auxquels cette politique s'est appliquée, on ne peut poser de jugements sûrs. En outre, en comparant les situations antérieures et postérieures, il serait difficile d'imputer les modifications uniquement à cette politique et encore plus difficile d'établir une association précise entre ces dernières et les processus d'analyse et de consulta-

[Text]

that we tentatively conclude that the SEIA policy has indeed increased the sensitivity of decision-makers to elements of socio-economic impact analyses.

Finally, the improvement of market efficiency and the provision of information on non-allocative concerns is a long-term goal which requires sustained participation and collaboration of all parties concerned. Awareness of the policy and familiarity with the methodologies are necessary before further real gains can be made. In particular, special attention should be devoted to a series of "minor" regulations relating to the same matter and expected to be proposed or promulgated within a twelve-month period. Such a series of minor regulations may together constitute a "major" regulation, in which case they should be subjected to the SEIA policy requirements.

Turning now to the second objective of the SEIA policy, which is to ensure uniformity in the methodologies and assumptions used to perform socio-economic impact analyses, we observe that the three SEIA's published to date make use of the cost-effectiveness methodology to evaluate the impact of proposed regulations on the allocations of resources. This kind of analysis is among the methodologies suggested in Appendix E to Chapter 490 of the Administrative Policy Manual which I referred to earlier.

The majority of the governmental and non-governmental respondents felt that the basic guidance documents on the SEIA policy, that is Chapter 490 of the Administrative Policy Manual, are adequate, although five of the thirty respondents mentioned that they are too technical. However, this view was not supported by the general response. It may be mentioned here that the Regulatory Impact Analysis Statements recommended by the Economic Council of Canada parallel in its details the SEIA requirements.

Non-governmental parties and the recent literature on regulatory reform generally support the same kind of impact analysis. However, the general impression of non-governmental parties is that the analyses do put more emphasis on social costs than on social benefits, on cost-effectiveness rather than benefit-cost analysis, and tend to ignore alternatives.

Finally, non-governmental parties suggest that there be a monitoring of methodologies by an independent third party. It may be mentioned that Chapter 490 of the Administrative Policy Manual provides directives and guidelines on the methodologies and general assumptions to be used to perform SEIA's. In addition, the Treasury Board Secretariat, through its Technical Advisory Group on Impact Assessment—and the chief of the group is Michel Proulx—will, on request, assist and advise departments and agencies with respect to methodologies and general assumptions. While we feel that the Treasury Board role has been effective in supporting the second policy objective, the true judgment on that matter might well come from your committee.

[Translation]

tion. Toutefois, divers intervenants non gouvernementaux ont fait état de nouvelles attitudes; nous pourrions néanmoins conclure que la politique AISE a, de fait, accru le niveau d'attention que les décideurs accordent à des éléments des analyses de l'impact socio-économique.

Enfin, toutes les parties intéressées doivent participer et collaborer de façon soutenue à la réalisation d'un objectif à long terme: l'amélioration de l'efficacité du marché et la fourniture de renseignements sur des questions ne touchant pas l'affectation des ressources. Avant de pouvoir faire de nouveaux progrès, il faudra s'assurer que la politique et les méthodes employées soient parfaitement bien connues de tous. De façon plus précise, il faudra s'arrêter à un ensemble de règlements «mineurs», ayant trait au même domaine et devant être proposés ou promulgués d'ici à un an. Cet ensemble de règlements «mineurs» peuvent former en réalité un seul règlement «majeur», auquel cas ils devront respecter les exigences de la politique AISE.

Pour ce qui est du deuxième objectif de la politique AISE, soit assurer l'uniformité des méthodes et des hypothèses servant aux analyses de l'impact socio-économique, nous constatons que les trois analyses publiées jusqu'ici font appel à la méthode coût-efficacité pour évaluer l'incidence qu'auront les règlements projetés sur l'affectation des ressources. Ce genre d'analyse fait partie des méthodes conseillées dans l'appendice E du chapitre 490 du Manuel de la politique administrative, auquel je me suis reporté plus tôt.

La plupart des répondants gouvernementaux et non gouvernementaux jugent adéquat le document de base relatif à la politique AISE, soit le chapitre 490 du Manuel de la politique administrative. Toutefois, cinq des trente répondants l'ont trouvé trop technique. Mais ce n'était là qu'une opinion minoritaire. Je peux mentionner également que les rapports d'analyse des répercussions de la réglementation, recommandés par le Conseil économique du Canada, sont semblables aux exigences de notre politique.

Les intervenants non gouvernementaux et des publications récentes en matière de réforme de la réglementation appuient, en règle générale, le même type d'analyse. Toutefois, les intervenants non gouvernementaux ont l'impression que les analyses portent plus sur les coûts sociaux que sur les avantages sociaux et plus sur l'analyse coût-efficacité que sur l'analyse coût-avantage, en plus d'avoir tendance à passer sous silence les solutions de rechange.

Enfin, les intervenants non gouvernementaux proposent qu'une tierce partie indépendante exerce une surveillance sur les méthodes employées. Je tiens à mentionner que le chapitre 490 du Manuel de la politique administrative donne des directives et des indications sur les méthodes et les hypothèses à employer aux fins des analyses de l'impact socio-économique. En outre, le Secrétariat du Conseil du Trésor, par l'entremise du Groupe consultatif pour les questions techniques sur l'évaluation de l'impact, dirigé par Michel Proulx, peut offrir aux ministères et organismes qui en font la demande une aide et des conseils quant aux méthodes et aux hypothèses générales. Même si nous estimons le Conseil du Trésor a réussi à bien

[Texte]

As for the third objective, which is to increase public participation in the regulation-making process, it is our view that public participation is an essential part of the policy. Not only should interested parties be given good information and assessments of possible impacts, their participation is necessary at various stages of the regulatory process to obtain information, and to identify issues, social benefits and costs as well as possible alternatives. The response of nongovernmental parties suggest that there is scope to improve our efforts towards achieving the objective of providing an opportunity for increased public participation.

For instance, several nongovernmental parties who responded to the questionnaire were altogether unaware of the SEIA policy prior to their participation in its evaluation. While the number of submissions to departments and agencies concerning health, safety and fairness regulatory activity has not increased as a result of the SEIA policy, the departments reported that a change in the nature of the submissions has taken place in that they contained discussions of aspects of the SEIA. Nongovernmental parties reported their impression that their participation influenced the manner proposed regulations were developed.

A number of departments and agencies (Health and Welfare, Transport, Agriculture, Labour, Environment and the Canadian Transport Commission) utilized other means in addition to the *Canada Gazette* to give advance notice. These included the dissemination of proposed regulations in the form of "information letters", direct contact with affected parties and interested nongovernment groups and the publication of actions by mail and through meetings. However, nongovernmental parties still expressed a desire to see the advance notice and early consultation requirements of the SEIA policy enhanced.

Nongovernmental parties, as recommended by the Economic Council of Canada in its *Interim Report on Responsible Regulation*, suggest that the 60-day minimum notice and comment period should be extended for major initiatives to 90 days to allow sufficient time for public comment. The length of the notice period was considered at the time the SEIA policy was being developed. However, the 60-day period was eventually adopted. It may be mentioned that none of the respondents who had participated in the SEIA process reported any difficulty experienced in responding within the notice and comment period actually allowed by departments and agencies.

Finally, it may be reported that nongovernmental parties suggest that an independent third party be established to review concerns of sponsoring departments or agencies and nongovernmental parties when there are irreconcilable disagreements.

I will now turn to the efficiency with which the implementation of the SEIA policy has been executed. On the question of

[Traduction]

appuyer le deuxième objectif de cette politique, votre comité pourra sans doute porter un jugement véritable sur ce point.

Quant au troisième objectif, c'est-à-dire accroître la participation du grand public au processus d'établissement des règlements, nous sommes d'avis que cette participation est un élément indispensable de la politique. Non seulement les intéressés devraient-ils recevoir une bonne information et de bonnes évaluations des incidences possibles, mais leur participation est indispensable aux diverses étapes du processus de réglementation, afin d'obtenir tous les renseignements nécessaires et de bien définir le fond de la question, les avantages et les coûts sociaux ainsi que les solutions de rechange. Les réponses des intervenants non gouvernementaux laissent entendre qu'il y a place encore pour des améliorations au chapitre de la participation du grand public.

Ainsi, plusieurs répondants non gouvernementaux ne connaissaient absolument pas l'existence de la politique AISE avant de prendre part à cette évaluation. Bien que le nombre des mémoires destinés aux ministères et organismes et traitant de la réglementation en matière de santé, de sécurité et d'équité n'ait pas augmenté comme suite à cette politique, les ministères ont néanmoins indiqué que la nature des mémoires était modifiée, en ce sens qu'on y abordait des aspects de l'analyse de l'impact socio-économique. Des répondants non gouvernementaux ont indiqué qu'ils avaient l'impression d'avoir influencé, par leur participation, la façon d'élaborer les règlements proposés.

Quelques ministères et organismes (Santé et Bien-être, Transports, Agriculture, Travail, Environnement et la Commission canadienne des transports) ont employé d'autres moyens, outre la *Gazette du Canada*, pour donner préavis. Ces moyens consistaient en «lettres d'information» transmettant le règlement proposé, en contacts directs avec les parties touchées et avec des groupements non gouvernementaux intéressés, en la publication des mesures, transmises par la poste, et enfin en des réunions. Toutefois, des répondants non gouvernementaux ont exprimé le désir de voir les exigences relatives au préavis et à la consultation à point nommé être renforcées.

A l'instar du Conseil économique du Canada qui le recommande dans son rapport provisoire sur la rationalisation de la réglementation publique, des intervenants non gouvernementaux proposent que le délai minimal de 60 jours pour le préavis et les observations soit prolongé à 90 jours dans le cas des règlements importants, afin de laisser le temps au grand public de communiquer ses observations. La durée de la période de préavis a été prise en considération lors de l'élaboration de la politique AISE. Toutefois, c'est la période de 60 jours qui a été retenue. Il convient de mentionner qu'aucun des répondants qui ont déjà pris part au processus d'analyse n'a éprouvé de difficulté en raison de la période d'avis et de commentaires accordée par les ministères et organismes jusqu'à ce jour.

Enfin, nous pouvons dire aussi que des répondants non gouvernementaux proposent qu'une tierce partie indépendante étudie les préoccupations des ministères ou organismes et des parties de l'extérieur, en cas de profonds différends.

J'aimerais aborder maintenant la question de l'efficacité de la mise en œuvre de la politique AISE. Sur ce point, tous les

[Text]

efficiency, all departments and agencies reported that they had designated specific responsibility centres for the SEIA policy and, as previously mentioned, that the policy had formalized stages and procedures in their regulatory process. Second, several departments and agencies are attempting to integrate the SEIA policy directives either through internal guidelines or through familiarization of affected personnel with the SEIA policy objectives and procedures.

The departments and agencies concerned were asked to estimate the human and financial resources involved in the implementation of the SEIA policy and to provide information on the extent to which the implementation of SEIA policy requirements has been directly or indirectly responsible for the delay of proposed regulatory changes. The answers are as follows: from August 1, 1978, to March 31, 1980, approximately 200 *person-months* were expended by the departments and agencies concerned with the implementation of the SEIA policy. This number equates to about 20 *person-years* per fiscal year. Those departments and agencies who provided information according to the managerial, professional and administrative categorization, mentioned that most of the human resources expended were in the professional category.

• 1055

Those departments which had performed or were in the process of performing a SEIA on a major regulatory change were also requested to estimate the professional person-months required to perform each SEIA. They reported an average resource requirement of about two person-months, with a maximum in one case of 18 person-months.

Only three of the departments and agencies have contracted out work pertaining to the SEIA policy. Environment Canada requested basic data and reports in the fiscal years 1978-79 and 1979-80, and the expenditures in these two years were \$79,619 and \$103,675 respectively. Consumer and Corporate Affairs Canada has expended \$25,000 on the SEIA of the 1.5 Litre Soft Drink Bottle Regulations, and \$11,357 on the SEIA for mattress flammability standards. The Atomic Energy Control Board has undertaken a study of the present costs of its regulatory activity. The total cost of this project will be \$100,000 of which \$17,000 has already been spent on the first part of the study. In total therefore, we observe resource requirements of approximately 10-person-years and \$120,000 for outside contracts per fiscal year.

Another cost which must be considered is the delay in the regulatory process which the implementation of the SEIA policy may present. In this regard, Environment Canada reported that the promulgation of regulations dealing with arsenic emissions from gold roasting operations, chlorobiphenol and chlorofluoromethanes were affected by the SEIA policy requirements and the collection of the necessary information. Agriculture Canada reported no delays in most cases, although in two instances, delays of two months— Fresh Fruit

[Translation]

ministères et organismes ont indiqué qu'ils avaient désigné des centres de responsabilité précis pour la politique AISE et, comme je l'ai dit, que cette dernière avait permis d'officialiser les étapes et les méthodes de leur processus de réglementation. En second lieu, plusieurs ministères et organismes s'efforcent d'intégrer les directives touchant la politique AISE soit par leurs directives internes soit par la familiarisation du personnel intéressé aux objectifs et aux méthodes prévues par la politique AISE.

Nous avons demandé aux ministères et aux organismes de fournir une estimation des ressources humaines et financières affectées à la mise en application de la politique et de nous indiquer dans quelle mesure le respect des exigences prévues par la politique a pu, directement ou indirectement, retarder des modifications aux règlements. Voici les réponses que nous avons reçues: Du 1^{er} août 1978 au 31 mars 1980, les ministères et organismes touchés par la mise en œuvre de la politique AISE ont affecté quelque 200 mois-personnes à cette fin. Cela correspond à peu près à vingt années-personnes par année financière. Les ministères qui ont donné des renseignements sur la proportion de gestionnaires, d'employés professionnels et d'employés de soutien ont indiqué que la plupart des ressources humaines venaient de la catégorie professionnelle.

Les ministères qui venaient ou étaient en train d'effectuer une analyse de l'impact socio-économique relativement à une modification importante d'un règlement ont dû également fournir une estimation du nombre de mois-personnes de la catégorie professionnelle exigé par chaque analyse. En moyenne, le besoin de ressources s'établit à deux mois-personnes, le maximum étant de 18 mois-personnes dans un cas.

Seulement trois ministères et organismes ont fait effectuer à contrat des travaux liés à la politique AISE. Environnement Canada a demandé des données de base et des rapports en 1978-1979 et en 1979-1980, à un coût de \$79 619 et de \$103 675 respectivement. Consommation et Corporations Canada a consacré \$25 000 à l'analyse de l'impact socio-économique du règlement relatif aux bouteilles de boissons gazeuses de 1,5 litre et \$11 357 à l'analyse d'une norme relative à l'inflammabilité des matelas. La Commission de contrôle de l'énergie atomique a entrepris une étude sur les coûts actuels de son activité de réglementation. Le coût global de ce projet s'élèvera à \$100 000, dont \$17 000 viennent d'être dépensés pour la première partie de cette étude. De façon globale, nous constatons que le besoin de ressources s'établit à quelque 10 années-personnes par année financière et à \$120 000 pour les travaux à contrat.

La politique AISE comporte un autre coût dont il faut tenir compte: les délais du processus de réglementation. A ce sujet, Environnement Canada indique des délais dans la promulgation des règlements relatifs aux normes de dégagement d'arsenic dans les opérations de grillage de l'or, aux biphénols chlorés et aux chlorofluorométhane, en raison des exigences de la politique AISE et du rassemblement des renseignements nécessaires. Pour sa part, Agriculture Canada n'a rapporté des délais que dans deux cas, des retards de deux mois pour le

[Texte]

and Vegetable Regulations—and six months—Interior Egg Quality Regulations—occurred while collecting data for determining the major-minor status of proposed regulations. Labour Canada experienced a delay of one week in determining the minor-major status of regulations concerning sanitation. There is some concern however that there may be more widespread problems in the future. Agriculture Canada, Labour Canada, the Atomic Energy Control Board and the National Energy Board all see potential for delays on occasion.

Over-all, the departments and agencies reported no efficiency problems arising from the design of the policy. Yet, there have been the normal start-up problems experienced by any new initiative. For instances, one department noted the strong emphasis on economic theory associated with SEIA which was not readily absorbed by the scientific and technical authorities. Transport Canada advised us that the reporting forms are too complicated and that the reporting procedures should be simplified. Another department told us that the major-minor criteria are too complicated and that simpler screening methods might improve the efficiency of the policy. It is our view, however, that the criteria for determining the major-minor status of proposed health, safety and fairness regulations already allow for flexibility and the exercise of judgment by the departments and agencies concerned, and that some of these concerns will hopefully disappear through greater familiarity with the SEIA procedures.

In summary then, the experience to date with the SEIA policy suggests encouraging results with respect to the improvement of market efficiency and the information available to the decision-making process on other socio-economic considerations, and the uniformity in methodologies and assumptions used to perform SEIA's. It also suggests that the effectiveness of the policy could be enhanced by furthering one of its stated objectives, namely the provision for increased public participation.

It is our view that the efficiency of the implementation of the SEIA policy is also encouraging. The policy led to a formalization of regulatory stages and procedures, without additional resources. The human and financial resources expended in the fulfillment of the SEIA policy objectives would appear to be reasonable. Very few instances of delays caused by the SEIA policy requirements have occurred in the early stages of implementation, and the majority of departments and agencies have reported no efficiency problem related to the implementation of the SEIA policy.

Against this background, I would now like to present some tentative views on extending the SEIA policy to economic or rate-setting regulations as has been recommended for instance by the Economic Council of Canada, and by the majority of nongovernmental parties surveyed. We think the implementation of the SEIA policy has had a successful start. The policy does not appear to have had an unreasonable impact on the work-load of departments and agencies. We think also a policy

[Traduction]

règlement sur les fruits et les légumes frais et pour le Règlement sur la qualité des œufs du Canada, survenus pendant que l'on recueillait des données afin de déterminer l'importance relative des règlements projetés. Travail Canada a subi un retard d'une semaine lorsqu'il a fallu préciser l'importance relative du règlement sur l'hygiène. Toutefois, on craint que ces problèmes ne deviennent plus sérieux à l'avenir. Agriculture Canada, Travail Canada, la Commission de contrôle de l'énergie atomique et l'Office national de l'énergie entrevoient tous la possibilité d'autres retards parfois.

Dans l'ensemble, les ministères et organismes n'ont pas remarqué des problèmes d'efficacité découlant de la conception même de la politique. Pourtant, ils ont connu les problèmes de mise en train communs à toutes les nouvelles initiatives. Ainsi, un ministère a fait remarquer que les responsables scientifiques et techniques ont éprouvé de la difficulté à assimiler la part prépondérante de théorie économique dans la politique AISE. Transports Canada nous a indiqué que les formulaires à remplir sont trop compliqués et a proposé une simplification des modalités de rapport. Pour un autre ministère, les critères d'importance relative sont trop compliqués et des méthodes de sélection plus simples pourraient améliorer l'efficacité au niveau de la mise en œuvre de la politique. Toutefois, à notre avis, les critères servant à déterminer l'importance relative des règlements projetés en matière de santé, de sécurité et d'équité sont déjà très souples et permettent aux ministères et aux organismes intéressés de faire preuve de jugement à cet égard. De plus, certaines de ces inquiétudes devraient s'estomper à mesure que les méthodes de la politique AISE seront mieux connues.

En résumé, notre expérience de la politique AISE laisse entrevoir de bons résultats en ce qui concerne l'amélioration de l'efficacité du marché et les renseignements dont disposent les preneurs de décisions pour d'autres questions d'ordre socio-économique, ainsi que l'uniformité des méthodes et des hypothèses à la base des analyses de l'impact socio-économique. De plus, une insistance marquée sur un des objectifs de la politique, c'est-à-dire une plus grande participation du grand public, devrait rendre la politique encore plus efficace.

Nous croyons aussi que la politique AISE a été mise en œuvre de façon efficiente. Elle a mené à une officialisation des étapes et des procédures de réglementation, sans que cela exige de nouvelles ressources. Les ressources humaines et financières affectées à la réalisation des objectifs de la politique AISE nous paraissent raisonnables. Il n'y a eu que quelques cas de retard dans les premières étapes de mise en œuvre de la politique, causés par les exigences de celle-ci, et la plupart des ministères et organismes n'ont signalé aucun problème d'efficacité lié à la mise en œuvre de la politique.

À la lumière de ces faits, j'aimerais maintenant présenter quelques idées sur la possibilité d'élargir l'application de la politique AISE aux règlements d'ordre économique et aux règlements prévoyant la fixation de taux, comme l'ont recommandé le Conseil économique du Canada et la plupart des répondants non gouvernementaux. À notre avis, la mise en œuvre de la politique AISE a été un franc succès. Celle-ci ne semble pas avoir eu des répercussions néfastes sur la charge de

[Text]

and methodology to cover economic or rate-setting regulations should be developed in a manner similar to the SEIA policy; that is, by means of a steering committee of all departments and agencies concerned, and of a working group on economic regulations. Judging from past experience, the development and implementation of a policy similar to the SEIA policy that would cover economic regulations would require 1.5 to 2 years.

• 1100

If I now may turn to some specific suggestions in your discussion paper, I would like to stress the general importance of public communication. Thus, on your first suggestion that officials of federal departments and agencies should consult with interested individuals and groups as early as possible when regulatory intervention is contemplated, we note that this suggestion is already a requirement under the present SEIA policy. Responses from the private sector make us believe, however, notification procedures by departments and agencies could still be improved.

As for the proposed regulatory calendar, it may well be that with proper and early notification the need for a calendar diminishes. In this context, your committee may wish to consider other alternatives.

On your suggestion about the freedom of information statute, I should point out that under the present SEIA policy, the involvement of affected parties at the problem definition and formulation stages is required for major HSF regulations, as well as the publication in advance of the terms of the proposed regulations and of the SEIA summary. Other requirements are the availability of the complete SEIA and a system of response to comments by non-governmental groups. If similar directives were incorporated in any expanded form of SEIA, they would probably constitute important safeguards for proper information procedures.

On Suggestion 6, that

Copies of each regulatory impact analysis and the draft regulations should be published in advance and made available for inspection at federal government offices throughout the country . . .

We think early and proper notification and consultation of specific target groups would be a less costly alternative and perhaps one that would not cause its own associated paper burden.

Mr. Chairman, these are my comments on our experience with SEIA. My colleagues and I will be pleased to answer any questions you and the members of your committee may have.

The Chairman: Thank you very much, Dr. Meyboom.

Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

[Translation]

travail des ministères et organismes. Nous croyons aussi qu'il faudrait s'en inspirer pour élaborer une politique et des méthodes visant les règlements d'ordre économique et les règlements prévoyant la fixation de taux; c'est-à-dire former un comité directeur regroupant des porte-paroles de tous les ministères et organismes intéressés et un groupe de travail chargé des règlements d'ordre économique. D'après l'expérience acquise, il faudrait compter de dix-huit à vingt-quatre mois pour élaborer et mettre en œuvre une politique semblable à la politique AISE, mais visant les règlements d'ordre économique.

Pour ce qui est de certaines propositions précises que renferme votre document de travail, j'aimerais insister sur l'importance de la communication avec le public. Par exemple, votre première proposition veut que des responsables des ministères et organismes fédéraux consultent les particuliers et les groupements intéressés, dès qu'une intervention réglementaire est envisagée. Permettez-moi de mentionner que cette exigence fait partie déjà de la politique AISE. Toutefois, les réponses du secteur privé nous amènent à penser qu'il y aurait lieu d'améliorer les méthodes d'avis employées par les ministères et organismes.

En ce qui touche le calendrier des règlements, il se peut fort bien que la nécessité d'un tel calendrier soit moins grande, grâce à des avis diffusés plus tôt et sur une grande échelle. À cet égard, votre comité voudra sans doute se pencher sur des solutions de rechange.

Pour ce qui est de votre proposition relative à la loi sur la liberté d'accès à l'information, je signale que la politique AISE exige déjà que les parties visées participent à la définition du problème et aux étapes de formulation de tout règlement important en matière de santé, de sécurité et d'équité et que le libellé du règlement proposé et le résumé de l'analyse de l'impact socio-économique soient publiés au préalable. D'autres exigences portent sur la disponibilité de l'analyse intégrale et sur un système de réponse aux observations faites par des groupements non gouvernementaux. L'inclusion de directives semblables à toute forme élargie d'analyse de l'impact socio-économique donnerait sans doute toutes les garanties voulues en matière d'information.

Votre proposition numéro 6 se lit ainsi:

«que des exemplaires de chaque analyse de l'impact d'un règlement et de chaque projet de règlement soient publiés et affichés dans tous les bureaux du gouvernement fédéral au pays.»

Nous croyons qu'il en coûterait moins de bien aviser, à point nommé, tous les groupements intéressés, et de les consulter; cela a l'avantage aussi de ne pas créer une nouvelle organisation noyée dans la paperasse.

Monsieur le président, voilà ce que nous avons à dire sur notre expérience de la politique AISE. Mes collègues et moi-même serons heureux de répondre à vos questions et à celles des membres du Comité.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Meyboom.

M. Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président.

[Texte]

I take it from your remarks that labour and consumer groups were consulted in the evaluation of SEIA. I would like to know what the responses were from those two specific groups: from consumer groups and from labour.

Mr. Meyboom: We have not received replies from these, as I pointed out in my statement. The comments we have received from the non-governmental groups are mainly from the business community; 17 of the 27 agencies we approached have replied, and the majority of those were from the business community.

Mr. Anguish: Could you tell me, then, is it correct for me to assume representative labour groups and consumer groups were contacted?

Mr. Meyboom: Yes. For instance, we asked the Canadian Railway Labour Association—that is just one that is on my list here—for comments. I do not know whether they specifically replied or not, but they were asked. The Canadian Labour Congress, for instance, was asked, and the Consumers Association of Canada; I am trying to find them on my list. The Consumers Association of Canada was asked to participate in our questionnaire.

Mr. Anguish: Did the Consumers Association or the Canadian Labour Congress respond?

• 1105

Mr. Meyboom: No, they did not respond, sir.

Mr. Anguish: Would you like to speculate on why they did not respond?

Mr. Meyboom: No, sir.

Mr. Anguish: Were funds made available to those groups?

Mr. Meyboom: To respond to the questionnaire?

Mr. Anguish: To respond to the questionnaire. Was funding a consideration? Was the ability and funding of those organizations to enable them to respond taken into consideration?

Mr. Meyboom: I do not think the survey was very onerous. In fact, my staff have tabled with the staff of your committee the questions we posed to those organizations and associations, and it is not our view that they were particularly onerous. We never considered the question of whether or not financial support was necessary. I should also point out that when we started drafting the SEIA procedures and SEIA regulations, we also consulted these non-governmental parties, these outside parties, and at that time also we got some responses, but we never felt seeking their advice was such an onerous task that it could not be executed because of lack of funds.

Mr. Anguish: Does it not concern you that groups like that, which would be so affected by regulations, would not respond?

Mr. Meyboom: Yes, it does concern me.

[Traduction]

D'après votre exposé, je crois comprendre que les organisations syndicales et de consommateurs ont été consultées aux fins de l'évaluation de la politique AISE. Pourriez-vous nous préciser les réponses de ces groupements, des organisations syndicales et de consommateurs?

M. Meyboom: Ces organisations n'ont pas répondu au questionnaire, comme je l'ai dit dans mon exposé. Les réponses reçues des groupements non gouvernementaux venaient surtout du monde des affaires. Dix-sept des vingt-sept destinataires du questionnaire ont répondu, et la plupart appartenaient au monde des affaires.

M. Anguish: Pourriez-vous me dire, alors, si j'ai raison de croire que des groupements syndicaux et des groupements de consommateurs représentatifs ont été approchés?

M. Meyboom: Oui. Par exemple, nous avons demandé à l'Association des syndicats de cheminots canadiens, dont le nom figure sur la liste que j'ai actuellement, de nous faire part de ses observations. Je ne sais pas si cette association a bel et bien répondu, mais nous lui avons envoyé le questionnaire, ainsi qu'au Congrès du travail du Canada et à l'Association des consommateurs du Canada, dont j'essaie de trouver les noms dans ma liste. Voilà! Nous avons demandé à l'Association des consommateurs du Canada de participer à notre enquête.

M. Anguish: L'Association des consommateurs du Canada et le Congrès du travail du Canada ont-ils répondu?

M. Meyboom: Non, ils n'ont pas répondu, monsieur.

M. Anguish: Pourriez-vous nous en expliquer la raison?

M. Meyboom: Non, monsieur.

M. Anguish: A-t-on offert des fonds à ces groupements?

M. Meyboom: Pour répondre au questionnaire?

M. Anguish: Pour répondre au questionnaire. Le financement était-il un élément à prendre en considération? A-t-on tenu compte de la capacité de ces organisations à répondre au questionnaire et de leurs ressources financières?

M. Meyboom: Je ne crois pas que cette enquête ait coûté cher. En fait, mes collègues ont remis au personnel de votre comité les questions posées à ces organisations et associations, et je ne crois vraiment pas qu'elles entraînaient de fortes dépenses. Nous ne nous sommes donc pas arrêtés à la question de savoir si une aide financière était indispensable. Je tiens à souligner aussi qu'au moment où nous avons entrepris la préparation de la politique et des méthodes en matière d'analyse de l'impact socio-économique, nous avons également consulté ces parties non gouvernementales et nous avons eu à cette occasion quelques réponses, mais nous n'avons jamais eu l'impression que le fait de donner un avis coûterait cher au point de ne pas pouvoir être fait à cause d'un manque de fonds.

M. Anguish: Cela ne vous inquiète-t-il pas que de tels groupements, qui sont très touchés par la réglementation, ne répondent pas?

M. Meyboom: Oui, cela m'inquiète.

[Text]

Mr. Anguish: What course of action do you plan to pursue to involve these groups? Do you plan to seek out why they did not respond?

Mr. Meyboom: If time had permitted, we would certainly have done that. I think the proceedings of this particular meeting of your committee, Mr. Chairman, would provide us with a very fine opportunity to do that with even greater authority than we otherwise might have done.

Mr. Anguish: Would you take it upon your group, then, to involve these groups, or to try to get them involved to a larger extent in future?

Mr. Meyboom: We will ask them, still, what their views are. I am not sure whether it would be appropriate for us to say why they did not respond. They must have had good reasons. But we will ask them why they have not responded, in view of your concerns. I should point out, however, that when they did not respond in writing to our questionnaire, they were contacted by telephone in August.

Mr. Anguish: What was their response at that time?

Mr. Meyboom: Only one gave a specific reason. The Consumers Association of Canada, CAC, advised us that they had some difficulties with their personnel who were responsible for matters of this kind. That was the only specific reason drawn to my attention.

Mr. Anguish: When you say you will continue to try to keep them involved or to get them involved, are you going to change your tactics in dealing with them or will you use the same procedure as you have used now?

Mr. Meyboom: I would like to reflect on that question, Mr. Chairman.

Mr. Anguish: Was the United States consulted at all in the implementation or the evaluation of SEIA?

Mr. Meyboom: Would you like to comment on that, Michel?

M. Michel Proulx (chef, Groupe consultatif pour les questions techniques, Division de la planification et de l'évaluation, Direction de la politique administrative): Lors du développement de la politique, lorsque le groupe de travail sur la réglementation dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'équité a été établi, ce groupe de travail a eu des relations étroites avec les groupes travaillant dans la même sphère aux États-Unis. Donc, les principales caractéristiques de la politique existant là-bas de même que les problèmes qui avaient été rencontrés lors du développement de la politique là-bas ont été tenus en ligne de compte par le groupe de travail sur la réglementation et le comité des ministères et organismes concernés.

Mr. Meyboom: As far as this evaluation is concerned, Mr. Chairman, through you to Mr. Anguish, I should point out that this evaluation has not been discussed with anybody yet. You were the first group to be made aware of our findings. As the minister mentioned, even he has not been briefed in detail yet. We have given him a broad outline, but you are the first group who we felt ought to be made aware of our findings and has heard the presentation I gave you this morning.

[Translation]

M. Anguish: Qu'entendez-vous faire pour favoriser leur participation? Chercherez-vous à savoir pourquoi ils n'ont pas répondu?

M. Meyboom: Nous l'aurions sûrement fait, si nous en avions eu le temps. A mon sens, les travaux de votre comité, monsieur le président, seront une excellente occasion d'obtenir ces réponses mieux que nous ne saurions le faire.

M. Anguish: Confieriez-vous à votre groupe le mandat de faire participer ces groupements, ou d'essayer de les faire participer davantage à l'avenir?

M. Meyboom: Nous leur redemanderons d'exprimer leurs points de vue. Mais je doute que cela nous revienne de dire pourquoi ils n'ont pas répondu. Ils doivent avoir de bons motifs. Mais, compte tenu de vos remarques, nous leur demanderons pourquoi ils n'ont pas répondu. Je tiens à souligner, cependant, que nous avons communiqué par téléphone, en août, avec ceux qui n'avaient pas encore répondu par écrit.

M. Anguish: Qu'ont-ils répondu alors?

M. Meyboom: Seule l'Association des consommateurs du Canada, l'ACC, nous a expliqué qu'elle éprouvait quelques difficultés avec le personnel chargé des questions de ce genre. C'est la seule raison précise que l'on m'a donnée.

M. Anguish: Lorsque vous dites que vous allez essayer de les faire participer, ou les obliger à le faire, songez-vous à de nouvelles tactiques à employer avec eux, ou utiliserez-vous les mêmes méthodes dont vous vous êtes servis jusqu'à ce jour?

M. Meyboom: J'aimerais réfléchir à cette question, monsieur le président.

M. Anguish: Avez-vous consulté des gens aux États-Unis lors de l'élaboration ou de l'évaluation de la politique AISE?

M. Meyboom: Voudriez-vous répondre à cette question, Michel?

Mr. Michel Proulx (Chief, Technical Advisory Group, Planning and Evaluation Division, Administrative Policy Branch): When the policy was developed and when the task force on health, safety and fairness regulatory reform was established, that task force was in close contact with groups working in the same field in the United States. Therefore, the main characteristics of the policy implemented there, as well as the problems which had been encountered during the policy development stage, were taken into account by the task force on regulatory reform and by the committee of interested departments and agencies.

M. Meyboom: En ce qui concerne cette évaluation, monsieur le président et monsieur Anguish, je tiens à préciser qu'elle n'a pas encore fait l'objet de discussions avec qui que ce soit. Vous êtes les premiers à qui nous communiquons les résultats de l'enquête. Comme le ministre vous l'a dit, même lui n'était pas encore au courant de ces résultats. Nous lui en avons donné un aperçu général, mais vous étiez le premier groupe qui, selon nous, devait être mis au courant de nos résultats et entendre l'exposé que je viens de faire.

[Texte]

• 1110

Mr. Anguish: Yes, I understand and appreciate that. I suppose what I was getting at was the expertise that should have been developed in the United States by now because of the hundred and some odd reports or studies that they have done. Was expertise drawn from there to be used in your system here?

Mr. Meyboom: In the development of the procedures, as Michel Proulx was pointing out, there was close co-operation between the working group and American colleagues. But the evaluation that you have before you now has not been discussed and has not been shown to anybody else.

Mr. Anguish: It is your own unique development.

Mr. Meyboom: The evaluation that we have carried out is our own, yes, sir. But the procedures underlying the SEIA requirements were developed in co-operation with United States colleagues. There is a difference between the procedures that are now in existence, that are now in force, which were developed using the experience that has been gained elsewhere, and the evaluation that we have now done over the past two years as to how they policy has worked. That is the distinction I am making between the two. So one we had consultation on and the second one we had no consultation on yet.

Mr. Anguish: Thank you.

I understand that one of the criticisms of the United States' system for analysing their regulations is that it does not have sufficient authority behind it. Some of the regulations can either be ignored or by-passed a bit too easily. Do you think this same problem exists with the SEIA system of the federal government as well?

Mr. Meyboom: The SEIA policy first of all assumes that a minister whose legislation confers on him the power to issue regulations, is the responsible minister, and with whatever considerations have been brought to bear, he will make the judgment as to what is the best course to follow. So it is always the minister of a particular department who has the final responsibility and the final authority.

If you mean that danger exists that certain departments will not follow this particular policy, I should mention that we have one concern, which I refer to in my statement, and that is perhaps the possibility of breaking up—if I may use that term—a major regulation into a number of minor regulations, which then would not be subjected to an economic and socio-economic impact analysis and would be promulgated in the old-fashioned way. We have not seen that, and the outside parties, industry parties, if they had been concerned about it, would have pointed it out to us, I believe, and we have not had expressions of that concern.

Michel, am I right on that? So while it is a possibility and while it is something that we will have to keep our eyes open for in terms of advising our own minister, in our view it is not something that has happened at the moment.

Mr. Anguish: Under the present system are other members of Parliament privy to the same information that you have passed on to the minister so that a member of Parliament or

[Traduction]

M. Anguish: Oui, je vous comprends. Je voulais insister sur l'expertise acquise aux États-Unis, en raison de la centaine d'études et de rapports qui y ont été publiés. Vous êtes-vous servi, pour les besoins de votre propre système, de cette expertise?

M. Meyboom: Comme Michel Proulx vient de le dire, nous avons établi des contacts étroits avec le groupe de travail et nos collègues américains lors de l'élaboration des méthodes. Toutefois, l'évaluation dont vous venez de prendre connaissance n'a pas encore été présentée ni communiquée à qui que ce soit.

M. Anguish: Il s'agit donc de votre propre travail.

M. Meyboom: Cette évaluation est bel et bien le fruit de notre propre travail, monsieur. Mais les méthodes particulières aux exigences de la politique AISE ont été conçues de concert avec des collègues américains. Il existe une différence entre les méthodes actuellement en vigueur, élaborées à partir d'expériences faites ailleurs, et l'évaluation que nous avons faite pour les deux dernières années relativement au bon fonctionnement de cette politique. C'est la distinction que je tiens à établir entre ces deux éléments, c'est-à-dire que le premier a fait l'objet de consultations mais pas le second.

M. Anguish: Merci.

Une des critiques du système américain d'analyse de la réglementation veut qu'il n'ait pas assez d'importance. Certains règlements peuvent ne pas être observés ou être contournés un peu trop facilement. Croyez-vous que ce problème puisse s'appliquer aussi au système AISE du gouvernement fédéral?

M. Meyboom: La politique AISE suppose d'abord qu'un ministre qui tire un pouvoir de réglementation à partir de textes statutaires est le seul ministre compétent et que, tenant compte de tous les éléments à prendre en considération, il décidera de la meilleure voie à suivre. C'est le ministre, en dernier ressort, qui a la responsabilité et le pouvoir ultimes.

Si vous craignez que des ministères ne suivent pas cette politique, je veux mentionner que nous avons une inquiétude que j'ai abordée dans mon exposé, à savoir la possibilité de fragmentation, pour ainsi dire, d'un règlement «majeur» en plusieurs règlements «mineurs» qui ne devraient pas alors faire l'objet d'une analyse de l'impact socio-économique et qui seraient promulgués selon la procédure habituelle. Nous n'avons pas encore relevé de cas semblables et si les intervenants non gouvernementaux, les entreprises, s'en inquiétaient, ils nous l'auraient fait savoir. Toutefois, cette inquiétude ne s'est pas encore manifestée.

Ai-je raison, Michel? Donc, même si cette possibilité existe et même s'il faut se montrer très vigilant, c'est-à-dire en informer notre ministre, la chose ne s'est pas encore produite, d'après nous.

M. Anguish: Dans le cadre du système actuel, d'autres députés ont-ils eus les renseignements que vous avez fournis au ministre, de sorte qu'un député ou le grand public puisse

[Text]

the public could know whether the information changes once it passes from your stage to a ministerial or to a political level?

Mr. Meyboom: The role of the Treasury Board Secretariat, Mr. Chairman, in this activity is advisory to the departments, and on the day-to-day work of this advisory role our minister is not involved at all. It is his responsibility to make sure that this advisory role exists in the Treasury Board Secretariat—as it does.

But if departments carry out a socio-economic impact analysis of the proposed regulation, it is not something that we have to report to the President of the Treasury Board and, as such, he is not party at all to that process. Our role in this activity is purely an advisory one to the department whose minister has the responsibility to promulgate a particular regulation. In that sense there is no manipulation of information at all within the Treasury Board Secretariat because our function is not to change recommendations to ministers or influence recommendations to ministers at all. It is purely a technical role. That is why it is called the Technical Advisory Group—we refer to it as TAG. It is technical econometric and social-considerations advice that the departments are seeking.

• 1115

Mr. Anguish: It would be right, then, that the Technical Advisory Group of the Treasury Board Secretariat monitors the regulations being promulgated by the federal departments and agencies and it conducts audits to determine if SEIA should have been done?

Mr. Meyboom: No, I do not think that would be right, Mr. Chairman. I do not see our role as that of monitoring. We are aware of what is going on in departments, not because we have to be aware but because departments make us aware. We certainly do not audit.

Mr. Anguish: Why would you not see yourselves being involved in that?

Mr. Meyboom: Because that is not the responsibility Cabinet has given us for this program.

Mr. Anguish: Do you see it outside the scope of your mandate, then?

Mr. Meyboom: Do I see it outside the scope of my present mandate? Yes, sir. The answer is yes. It is not within the present mandate.

Mr. Anguish: Is there anyone who has the mandate to do that; any agency, any group?

Mr. Meyboom: No, sir.

Mr. Chairman, as I explained, the fundamental assumption of the SEIA policy is that it is the responsibility of the minister whose statutes confer on him the power to make regulations to make sure that in proposing these regulations this particular policy is followed. We do not monitor that and we do not audit it.

The Chairman: The minister is required by law to do that.

[Translation]

déterminer s'il y a eu changement de la nature des renseignements à l'étape de la communication à une instance ministérielle ou politique?

M. Meyboom: Monsieur le président, le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor consiste à donner des conseils aux ministères, et notre ministre ne participe aucunement au travail quotidien découlant de ce rôle. Toutefois, il lui incombe de veiller à ce que le Secrétariat du Conseil du Trésor s'acquitte de ce rôle.

Toutefois, nous n'avons pas à informer le président du Conseil du Trésor qu'un ministère est en train d'effectuer l'analyse de l'impact socio-économique d'un règlement projeté et celui-ci n'intervient aucunement dans ce processus. Notre rôle se limite à fournir des conseils au ministère dont le titulaire est chargé de promulguer un règlement en particulier. En ce sens, il n'y a donc absolument aucune manipulation de l'information au Secrétariat du Conseil du Trésor, puisque notre travail ne consiste pas à modifier ou à influencer les recommandations aux ministres. Il s'agit d'un rôle essentiellement technique. C'est pour cela qu'on l'appelle Groupe consultatif sur les questions techniques, lequel donne les conseils sur des questions techniques, économétriques et sociales que lui demandent les ministères.

M. Anguish: Serait-il approprié, en conséquence, que le Groupe consultatif sur les questions techniques, du Secrétariat du Conseil du Trésor, contrôle les règlements que les ministères et organismes fédéraux promulguent et qu'il fasse des vérifications afin de déterminer s'il eût fallu une analyse de l'impact socio-économique?

M. Meyboom: Non, je ne le crois pas, monsieur le président. Je ne crois pas que notre rôle consiste à exercer un contrôle. Nous savons bien ce qui se passe dans les ministères; non pas que cela soit nécessaire, mais parce que les ministères nous en font part. Mais nous ne faisons pas des vérifications à ce sujet.

M. Anguish: Pourquoi ne voulez-vous pas le faire?

M. Meyboom: Parce que ce n'est pas une responsabilité que nous a confiée le Cabinet dans le cadre de ce programme.

M. Anguish: Cela est donc extérieur à votre mandat?

M. Meyboom: A mon mandat actuel? Oui, monsieur. Cela ne fait pas partie du mandat actuel.

M. Anguish: Quelqu'un d'autre, un organisme ou un groupe quelconque, a-t-il ce mandat?

M. Meyboom: Non, monsieur.

Monsieur le président, comme je l'ai dit, l'hypothèse fondamentale de la politique AISE est qu'il incombe au ministre qui a un pouvoir de réglementation découlant de textes statutaires de veiller à ce que cette politique soit observée lorsqu'il propose un règlement. Nous n'exerçons aucune surveillance à ce niveau et nous ne procédons à aucune vérification.

Le président: La loi oblige le ministre à le faire.

[Texte]

Mr. Meyboom: By government policy, I would say.

The Chairman: Not by law?

Mr. Meyboom: No.

The Chairman: Excuse me, Mr. Anguish.

What is the statutory basis for SEIA's?

Mr. Meyboom: I would think, if they have a statutory basis I could quickly think of, it is probably Section 7 of the Financial Administration Act. I am guessing now. That is probably why it is in the Treasury Board: to give the Treasury Board the authority, on behalf of the Privy Council, to develop and issue procedures and methods for administrative functions in the Government of Canada.

The Chairman: So it is not mandatory that each department follow the SEIA procedure. This is just something that has been recommended and adopted as government policy.

Mr. Meyboom: It is mandatory as a Cabinet decision.

The Chairman: I am sorry; by virtue of a regulation that was passed?

Mr. Meyboom: No, by virtue of a Cabinet decision that was taken.

The Chairman: Okay.

Mr. Meyboom: Mr. Anguish was asking about monitoring and auditing. There is one aspect I did not address, and that is if a department comes forward with a proposed regulation, before that regulation becomes effective, it has to go through the Department of Justice section of the Privy Council Office. That is the point before it becomes an Order in Council and before it is gazetted, and that is the point where that particular section of the Department of Justice examines the regulation. They ask the question, was it major, was it minor, and if it was major, was a SEIA performed? So there is a check-point there, although I do not think the Justice officials will themselves second-guess the department as to whether it was major or minor.

Mr. Anguish: The fact that there is no audit—and cannot recall if you alluded to that in your statement or not—but the fact that there is no audit: is that not a weakness in the system? Do you view it as a weakness in the system?

Mr. Meyboom: I really think, Mr. Chairman, that is a judgment your committee may wish to make. I would like to suggest, however, that if it were a weakness, then we would probably have received many more negative comments from the private sector parties we have sent our questionnaire to. So from that point of view, while in theory it would appear to be the case, in practice—certainly in the past two years—the lack of audit, if you want to call it that, in my view has not been a problem. In other words, departments have administered and executed this particular government policy, according to our present evaluation, in a responsible manner. That is the conclusion I am coming to.

The Chairman: Any more questions.

[Traduction]

M. Meyboom: Ce serait plutôt une politique du gouvernement.

Le président: Et non une loi?

M. Meyboom: Non.

Le président: Excusez-moi, monsieur Anguish.

Quel est le fondement statutaire de la politique AISE?

M. Meyboom: D'après moi, le fondement statutaire auquel je pense, c'est l'article 7 de la Loi sur l'administration financière. Mais il ne s'agit là que d'une supposition. C'est probablement ce qui explique pourquoi le Conseil du Trésor en a été chargé: pour donner au Conseil du Trésor, pour le compte du Conseil privé, le pouvoir d'élaborer et de mettre en vigueur des procédures et des méthodes visant les fonctions administratives du Gouvernement du Canada.

Le président: Ainsi, les ministères ne sont pas tenus de se conformer à la politique AISE? Cela est seulement une politique du gouvernement qui a été recommandée, puis adoptée?

M. Meyboom: Elle a un caractère obligatoire, à titre de décision du Cabinet.

Le président: Excusez-moi, en vertu d'un règlement qui a été édicté?

M. Meyboom: Non, en vertu d'une décision prise par le Cabinet.

Le président: Très bien.

M. Meyboom: Monsieur Anguish me posait une question au sujet de la surveillance et de la vérification. J'ai oublié de mentionner un aspect, à savoir qu'un ministère qui projette de promulguer un règlement doit d'abord le soumettre à la section de la Justice du Bureau du Conseil privé. C'est à cet endroit qu'il aboutit avant de devenir un décret du Conseil et avant d'être publié dans la Gazette du Canada et c'est cette section du ministère de la Justice qui étudie le règlement. Elle peut demander s'il s'agit d'un règlement important ou relativement peu important et, dans le premier cas, s'il y a eu une analyse de l'impact socio-économique? Il y a donc là un point de contrôle, quoique je ne crois pas que les représentants du ministère de la Justice mettront en doute la parole du ministère quant à l'importance relative du règlement.

M. Anguish: N'est-ce pas là une faiblesse du système qu'il n'y ait aucune vérification? Je ne me souviens pas si vous y avez fait allusion dans votre exposé. Êtes-vous d'avis que c'est une faiblesse du système?

M. Meyboom: Monsieur le président, je crois que votre comité voudra bien juger de la chose. Toutefois, s'il s'agissait d'une faiblesse, nous aurions sans doute reçu beaucoup d'observations négatives de la part des répondants du secteur privé. De ce point de vue, même si cela semble être le cas en théorie, dans les faits, et certainement depuis deux ans, l'absence de vérification, comme vous le dites, n'a pas posé de problèmes. Autrement dit, les ministères se sont employés en toute bonne foi à mettre en œuvre et à appliquer cette politique particulière du gouvernement. C'est la conclusion que j'en tire.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

[Text]

Mr. Anguish: I have a few. Are we under time constraints?

• 1120

The Chairman: No, no strict rules.

Mr. Anguish: We understand that the SEIA system does not formally require that the benefits of a regulation must outweigh the costs, but would not the net result be that no regulation would be advanced unless the benefits do outweigh the costs? Would that be a true statement?

Mr. Meyboom: That is why it is called a SEIA, a socio-economic analysis. In other words, the emphasis is not entirely on cost benefit. That is only one consideration of several others. It is not a cost-benefit analysis, a SEIA analysis, and therefore it is not simply a question of dollars and cents. There are other considerations being brought to bear as well.

Perhaps, Michel voudrait peut-être ajouter quelques mots à cela.

M. Proulx: Je pense que votre point est excellent en ce sens où sous la politique d'analyse d'impact socio-économique, non uniquement l'impact sur l'allocation des ressources, c'est-à-dire les coûts sociaux et les bénéfices sociaux sous différentes solutions de rechange ont à être considérés, et en ce sens, la méthodologie avantage-coût serait une des méthodologies pour donner de l'information à la prise de décision sur ce facteur. Mais il y a d'autres facteurs à être apportés à la prise de décision sous la politique, dont les effets distributifs, c'est-à-dire sur la distribution des revenus, sur la structure de marché, la concurrence, et autres facteurs tels que l'inflation, l'emploi, la production. Alors, sous la politique, la méthodologie avantage-coût n'est qu'une méthodologie pour donner de l'information sur un des facteurs. Chacun des facteurs dans l'ensemble n'a pas de pondération, chacun des facteurs est apporté à la prise de décision sans aucune pondération attachée à chacun d'eux. La prise de décision met les poids qui leur convient.

Mr. Anguish: Just so I get this clear in my mind, when you are dealing with a regulation that would take human safety as a factor, is there a method by which you try to assign a value to human safety or ultimately to human life?

Mr. Meyboom: That is a different methodology. I am not a professional economist but, as I understand it, the cost-benefit analysis—both the costs and the benefits—are expressed in dollars. What you are considering now is a cost-effectiveness analysis wherein the costs are expressed in dollars but the effectiveness of the regulation is expressed in some other way, for instance, lives lost or lives saved, accidents happened or accidents prevented. So here we have a situation wherein the cost is expressed in dollars and the effectiveness is expressed in another physical measure.

And then the third approach is the risk-benefit analysis wherein a risk is expressed in some kind of physical measure, accidents happening or lives lost, and the benefit is expressed in dollars. So there are various ways of approaching a particular proposal and only the cost-benefit one is the kind of

[Translation]

M. Anguish: Quelques questions encore. Avons-nous une limite de temps?

Le président: Non, aucune limite précise.

M. Anguish: D'après ce que nous avons appris, la politique AISE n'exige pas de façon officielle que les avantages d'un règlement soient supérieurs aux coûts. Cela ne revient-il pas à dire qu'aucun règlement ne peut être promulgué si les coûts dépassent les avantages? N'est-ce pas exact?

M. Meyboom: C'est pour cette raison que nous l'appelons une analyse socio-économique. Autrement dit, nous ne nous arrêtons pas exclusivement à l'aspect coût-avantage. Ce n'est qu'un aspect parmi d'autres. Une analyse de l'impact socio-économique n'est pas une analyse coût-avantage et, en conséquence, ce n'est pas non plus une question de dollars et de cents. Il y a d'autres points à considérer.

Peut-être Michel would like to add a few words on that.

Mr. Proulx: I think that is an excellent point, in the sense that under the SEIA policy, not only the impact on resource allocation, that is social costs and benefits of different alternatives, must be considered. This way, the cost-benefit method would be one of the methods used to provide information for the decision-making process. However, under that policy, the decision-making process must rely on other factors such as revenue distribution, market structure, competition, inflation, employment and production. Therefore, under this policy, the cost-benefit methodology is only one process used to provide information on one factor. There is no value assigned to any specific factor in the overall evaluation; each of them is fully taken into account without reference to a value. It is at the decision-making stage that they are assigned such a value.

M. Anguish: J'aimerais m'assurer que j'ai bien compris. Lorsque vous examinez un règlement dont un des facteurs est la sécurité des gens, y a-t-il une méthode permettant d'attribuer une valeur à la sécurité des gens ou, en fin de compte, à la vie humaine?

M. Meyboom: C'est une méthodologie différente. Je ne suis pas économiste de profession mais je sais que dans l'analyse coût-avantage, chacun de ces éléments se voit attribuer une valeur en espèces. Ce que vous mentionnez, c'est une analyse coût-efficacité, où les coûts sont exprimés en dollars, mais où l'efficacité du règlement s'exprime autrement, par exemple en nombre de vies perdues ou sauvées, en accidents qui sont survenus ou qui ont été prévenus. Cela donne une situation où les coûts sont des dollars et l'efficacité est une autre mesure physique.

Il y a aussi l'analyse risque-avantage, par laquelle le risque est une mesure physique quelconque, par exemple des accidents survenus ou des pertes de vie, et l'avantage est exprimé en dollars. Il y a donc diverses manières d'aborder une proposition, mais seule l'analyse coût-avantage porte sur deux éléments exprimés en espèces.

[Texte]

analysis where both parts of the equation are considered in dollars and cents.

Mr. Anguish: So it may be, when you are determining this, that there is no dollar value put on human life.

Mr. Meyboom: That is a technical question that I would like to give to Michel.

M. Proulx: Sous la politique d'analyse d'impact socio-économique et tel qu'apparaissant au chapitre 490 du manuel de la politique administrative, il est recommandé, lorsque certains règlements proposés peuvent avoir des implications en termes de vie prolongée ou de blessure sérieuse prévenue de ne pas attacher une valeur monétaire mais d'utiliser la méthodologie coût-efficacité là où les bénéfices sont exprimés en termes physiques. Et la raison pour laquelle cette recommandation a été faite et incluse dans le chapitre 490 est que, d'une part les différentes méthodologies qui permettent d'évaluer la valeur de la vie conduisent à des estimés qui sont très variables; et une autre raison, qui est peut-être la plus importante, c'est qu'il serait difficile d'arriver à une valeur de la vie humaine qui soit acceptable pour tous les partis concernés, incluant possiblement la victime. Alors, pour des raisons analytiques et politiques rattachées à la question de la valeur de la vie humaine, il est recommandé que la méthodologie coût-efficacité soit utilisée. Et cette méthodologie coût-efficacité permet aussi la comparaison de différentes alternatives aux solutions de rechange pour atteindre un objectif physique donné. Si l'objectif est de réduire ou de prévenir le nombre de blessures dans un certain secteur, la méthodologie coût-efficacité peut donner à la prise de décision de l'information sur l'impact en ce qui concerne l'allocation des ressources. La seule différence ou les différences majeures entre coût-efficacité et avantage-coût est que coût-efficacité ne permet pas une comparaison entre différents secteurs d'activités ou domaines de politiques; mais coût-efficacité peut être très valable pour considérer les différentes solutions permettant d'atteindre un objectif plus éclairé.

• 1125

Mr. Anguish: Thank you. That brings me back to my first series of questions concerning the groups that did not respond very well to the questionnaire—that is, in relation to the information coming back in on it. That is why I was concerned about the labour groups and the consumer groups being involved, they are usually the ones who are the victims if there is human life involved or if there are any detrimental effects on human health and safety. I would very much want to see them get involved in future things, that is why I have asked these questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Anguish. Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: Thank you, Mr. Chairman. I wonder if you could give us some information on the role of the Treasury Board Secretariat with regard to the SEIA system, what specific functions you do perform and what staff do you employ?

Mr. Meyboom: As I mentioned, our function is one of advice, advice on the basis of professional knowledge of eco-

[Traduction]

M. Anguish: Donc, il se peut que dans ce genre d'analyse, aucune valeur ne soit attribuée à la vie humaine?

M. Meyboom: C'est une question technique à laquelle je laisserai répondre Michel.

Mr. Proulx: Under the SEIA policy and as set forth in Chapter 490 of the Administrative Policy Manual, it is recommended that, when certain regulations may have implications in terms of lives saved or serious injuries prevented, no dollar value be set, but rather that a cost-effectiveness methodology be used when benefits are expressed as physical measures. That recommendation was made and included in Chapter 490 because, first, the different methodologies used to estimate the value of life lead to very variable figures, and second, it would be difficult to establish a value for human life which would be acceptable by all parties concerned, and by the victim eventually. Therefore, for analytical and political reasons related to the matter of the value of human life, it is recommended that the cost-effectiveness methodology be used. And that cost-effectiveness methodology allows for a comparison between different alternatives to achieve a given physical objective. If the objective is to reduce or prevent injuries in a certain sector, the cost-effectiveness methodology can ensure that the decision-making is based on sound information relating to the impact of resource allocation. The only difference, or the major differences between the cost-effectiveness and the cost-benefit approaches are that the former does not allow for a comparison between different activity sectors or policy fields. However, the cost-effectiveness method may be very useful in considering the different alternatives to achieve a more specific objective.

M. Anguish: Merci. Je reviens à mes premières questions sur les groupements qui n'ont pas très bien répondu à votre questionnaire, ou plutôt sur les renseignements que vous avez eus en retour. Je m'inquiétais du fait que les organisations syndicales et de consommateurs participent peu, parce que c'est dans leurs rangs qu'on trouve habituellement les victimes, lorsqu'il y a des pertes de vie ou quand il y a des effets néfastes sur la santé et la sécurité des gens. J'ai posé ces questions parce que j'aimerais bien que ces groupements participent davantage à l'avenir.

Le président: Merci, monsieur Anguish. Monsieur MacLellan.

M. MacLellan: Merci, monsieur le président. Pourriez-vous nous renseigner sur le rôle du Secrétariat du Conseil du Trésor en ce qui concerne le système d'analyse de l'impact socio-économique? Quelles fonctions précises exercez-vous et combien de personnes y affectez-vous?

M. Meyboom: Comme je l'ai dit, notre fonction est de donner des conseils, à partir de nos connaissances des techni-

[Text]

omic techniques, socio-economic analysis. The group is headed by Michel Proulx, who has explained to the committee a few of these technical aspects already. In it we have at the moment, I believe, three professional economists. I see a few of them sitting in the audience. I think, in total, the group has an establishment of five person-years.

With that strength they do two things, they give advice to departments, upon request, about how to go about carrying out a socio-economic impact analysis and also they themselves are furthering the state of the knowledge by carrying out research on these methodologies. We have, in co-operation with the Department of Consumer and Corporate Affairs, published a series of small technical bulletins, some of which you may have seen, to advise the economic community in government about pertinent points relating to SEIA—socio-economic impact analysis. So, their function is twofold, advice and research, and their strength, as I mentioned, is five person-years.

Mr. MacLellan: One of the criticisms of the U.S. system for analysing regulations is that it does not have sufficient authority behind it, that it can be ignored and bypassed. Do you think the problem exists in the SEIA system of this federal government as well?

Mr. Meyboom: At the moment my conclusion, as stated earlier, must be that it is our view that the policy has been responsibly implemented by departments, and the kinds of concerns that have been expressed elsewhere I simply have not seen yet in the Canadian federal government.

Mr. MacLellan: Who is specifically held accountable if an analysis is not performed, and what sanctions are available? Are there mechanisms to ensure that compliance or noncompliance is taken into account, and performance evaluations of deputy heads or public service managers or both?

• 1130

Mr. Meyboom: That is the same question as is being asked about many government policies and many Treasury Board policies, in fact. The important check-point as to whether or not the policy has been complied with is at the moment the regulation is going to be presented. That is when the Department of Justice has a final look at what a particular department has done. If the Department of Justice officials were to come to the conclusion that it was a major regulations rather than a minor one, that the SEIA ought to be performed, I am sure consultation with the department would take place and I am sure we would be involved in that consultation. All I am saying is that kind of dispute has not arisen yet over the past two years.

I do not think, Mr. Chairman, it would come to sanctions. I think if it were a matter of an honest dispute, it would be resolved somehow. It is not something like people not obeying the law. There will be a discussion and there will be a resolution, if it is an honest dispute, and it will be resolved without any sanctions. In fact, it may well be that if that were to occur the deputy minister would not even be aware of it, because it would go back to his department, the dispute would be resolved, the officials would do whatever they would have to do or whatever they would have agreed to do. I really cannot

[Translation]

ques et des analyses socio-économiques. Michel Proulx, qui vient de vous expliquer quelques points techniques, dirige ce groupe qui comprend actuellement, je crois, trois économistes. J'en vois quelques-uns dans l'auditoire. L'effectif global du groupe est de cinq années-personnes.

Tous ont pour mission d'abord de donner aux ministères qui en font la demande des conseils sur la façon d'effectuer une analyse de l'impact socio-économique et ensuite d'approfondir leur connaissance de ce domaine en faisant des recherches méthodologiques. De concert avec Consommation et Corporations Canada, nous avons publié des petits bulletins techniques que vous avez peut-être déjà vus, afin d'informer les secteurs économiques de l'administration sur des points précis des analyses de l'impact socio-économique. Ils ont donc une double mission, conseiller et faire des recherches, et le groupe a un effectif de cinq années-personnes.

M. MacLellan: Une des critiques du système américain d'analyse de la réglementation est qu'il est trop faible, qu'on peut ne pas en tenir compte ou le contourner. Croyez-vous que le système AISE du gouvernement fédéral canadien souffre lui aussi du même problème?

M. Meyboom: Pour l'heure, je conclus que les ministères ont très bien appliqué notre politique et je n'ai pas encore constaté, au sein de l'Administration fédérale canadienne, les mêmes inquiétudes qui se sont fait jour ailleurs.

M. MacLellan: Quelle personne en particulier sera tenue responsable de la non-exécution d'une analyse et quelles sanctions peuvent être imposées? Y a-t-il des mécanismes pour s'assurer que l'on tient compte du respect ou du non-respect des politiques pour procéder à l'évaluation du rendement des sous-chefs ou des gestionnaires de la fonction publique, ou les deux?

M. Meyboom: On pose en fait la même question au sujet d'un grand nombre de politiques du gouvernement et du Conseil du trésor. Ce qu'il importe de savoir lorsqu'on se demande si l'on a suivi les politiques, c'est ce qui se passe au moment où le règlement va être présenté. C'est à ce moment-là que le ministère de la Justice examine pour la dernière fois ce qu'a fait un ministère en particulier. Si le ministère de la Justice en vient à conclure qu'il s'agit d'un règlement d'envergure plutôt qu'un règlement mineur, que le système AISE devrait s'appliquer, je suis sûr qu'il y aurait consultation avec le ministère et que nous y serions impliqués. Ce genre de conflit ne s'est pas présenté au cours des deux dernières années.

Je ne crois pas, monsieur le président, que l'on en viendrait aux sanctions. S'il s'agissait d'un différent honnête, on le résoudrait d'une manière ou d'une autre. Ce n'est pas comme une infraction à la loi. Il y aura discussion et solution, s'il s'agit d'un différent honnête et cela se fera sans sanction. Il se peut même que le sous-ministre n'ait même pas connaissance de ce différent parce que cela reviendrait à son ministère une fois le différent réglé. Les hauts fonctionnaires feraient ce qu'ils ont à faire ou ce sur quoi ils se sont entendus. Je ne puis

[Texte]

visualize a situation where it would escalate in the way your question suggests.

Mr. MacLellan: So far only three of the SEIA's for new regulations have been published, since the program was instituted in August, 1978. This compares with 180 analyses under the U.S. federal system, where the economic-cost threshold is 10 times higher. Even taking into account the fact that the United States system has been operating for a slightly longer time, this difference is a concern. Can you explain why so few analyses have been carried out by the federal government? I might say in discussions with Washington, Washington has said the three analyses you have done have been much more comprehensive and thorough than the ones they have done. But I think it is noticeable that there is such a discrepancy in the number of these analyses between the federal government and the U.S. government.

Mr. Meyboom: Mr. Chairman, through you to Mr. MacLellan, I think it is not something for concern but something for joy, because it would indicate to us perhaps that the notion of regulatory reform is catching on. The departments have become much more aware to be cautious before thinking about regulations. Also, for a number of reasons—the Economic Council report, for instance—departments at the moment are examining the existing regulations—rather than thinking about going into new regulations, they are examining existing regulations. We have asked them through the office of the Co-Ordinator of Regulatory Reform, Dr. Curtis, as was mentioned by the minister, to examine their existing regulations. So they have been quite busy on that over the past two years to see what all could be put in that repeal bill we may be thinking of.

So there have been a number of initiatives on various fronts. That would explain why there have been only three. But I do not see it as a reason for concern.

Mr. MacLellan: My main concern was whether the terms of reference your agency has have in fact been covered in a detailed manner, and going back further, whether or not there are loopholes or ways around the program. This was my concern.

Mr. Meyboom: I think, Mr. Chairman, we have expressed our views on that matter to the extent that we can support them by our own observations. That is something you may wish to explore with other groups.

• 1135

Mr. MacLellan: No, no, this is just a question. I am not being argumentative. As you say, this is new and many of the detailed analyses are just being made public today. As you mentioned, the minister himself has not even been fully briefed on this, but because of the fact that this may be the last chance we will have to question you on these particular points, you can appreciate my concern in trying to anticipate all the aspects of this very, very important program. This is one of the few areas in which we can see the things that we are investi-

[Traduction]

vraiment imaginer de situation où la question dégènerait comme vous le laissez entendre.

M. MacLellan: Jusqu'à maintenant, seulement trois analyses AISE relatives aux nouveaux règlements ont été publiées depuis l'entrée en vigueur du programme en août 1978. Cela se compare à 180 analyses effectuées dans le système fédéral américain où le seuil de rentabilité économique est dix fois plus élevé. Même si l'on tient compte du fait que le système américain fonctionne depuis un peu plus longtemps, cette différence est inquiétante. Pouvez-vous nous expliquer pourquoi le gouvernement fédéral a effectué si peu d'analyses? Au cours de nos discussions avec eux, les représentants de Washington ont affirmé que les trois analyses que nous avions effectuées étaient beaucoup plus détaillées et complètes que les leurs. Il convient cependant de signaler cette différence entre le nombre des enquêtes effectuées par le gouvernement fédéral et par le gouvernement américain.

M. Meyboom: Monsieur le président, pour répondre à M. MacLellan par votre entremise, il n'y a pas lieu de s'inquiéter mais plutôt de se réjouir parce que cela semble indiquer que le concept de la réforme réglementaire commence à être accepté. Les ministères commencent à être beaucoup plus prudents avant d'envisager des règlements. En outre, pour un certain nombre de raisons, dont le rapport du Conseil économique, par exemple, les ministères examinent actuellement les règlements existants au lieu de penser à en créer de nouveaux. Comme l'a dit le ministre, nous leur avons demandé par l'entremise du bureau du coordonnateur de la réforme réglementaire, M. Curtis, d'étudier les règlements existants. Au cours des deux dernières années, les ministères ont donc été très occupés à examiner ce que l'on pourrait inscrire dans le projet de loi d'abrogation que nous envisageons.

Il y a donc eu de nombreuses initiatives sur divers fronts. Cela pourrait expliquer pourquoi il n'y a eu que trois analyses. Je ne considère cependant pas cela comme une raison de s'inquiéter.

M. MacLellan: Je voulais surtout savoir si le mandat de votre organisme avait été étudié en détail et, pour remonter un peu plus loin en arrière, s'il n'y a pas des lacunes ou des moyens de contourner le programme. C'est cela qui m'intéressait.

M. Meyboom: Monsieur le président, nous avons exprimé notre opinion sur cette question à un point tel que vos propres observations peuvent appuyer notre opinion. C'est une question que vous voudrez peut-être étudier avec d'autres groupes.

M. MacLellan: Non, il s'agit simplement d'une question et non d'une discussion. Comme vous le dites, cela est tout nouveau et un grand nombre des analyses détaillées sont rendues publiques aujourd'hui. Comme vous l'avez dit, le ministre lui-même n'est pas entièrement au courant, mais comme c'est peut-être la dernière chance que nous ayons de vous interroger sur cet aspect en particulier, vous comprendrez pourquoi j'essaie de prévoir tous les aspects de ce programme des plus importants. Il s'agit ici d'un des rares domaines où

[Text]

gating and analyzing actually at work, in operation. What you gentlemen are going to be relating to the committee is going to be very important in our report. You must also consider that this is the first day, so we have to anticipate everything that we may need to know; some of it may be useless but some of it may be very, very important.

On the general administrative policy, Chapter 490 of the *Administrative Policy Manual* sets out the procedure to be followed under the SEIA system. It is complex and it is very detailed; is this detail necessary in your opinion, and, if so, why do you feel it is necessary?

Mr. Meyboom: The question I would like to pose to myself from that issue is: Is this level of detail necessary forever?

I think it is necessary in the beginning, for an exercise of this kind, because you are trying to bring a large number of, albeit, professional people up to the same level of understanding and, in doing that, one has to agree on a large number of fundamentals and a large number of assumptions and therefore it has been our view that this level of detail was indeed required at this stage. The departments have gone through a learning curve, if I may use that piece of jargon, and are becoming familiar with the procedures, but, at the present stage the level of detail, we feel, is not only desirable but probably essential in making sure that the departments achieve the level of uniformity and the level of understanding that the policy requires.

Mr. MacLellan: Yes. If I could follow that up, the SEIA systems seems to have taken a long time to set up; the policy became effective in August 1978 but the specifications detailed in Chapter 490 in the *Administrative Policy Manual* were not published until December 1979. Now, were there problems encountered in establishing the SEIA system and, if so, what were these, and would it be likely that these problems would reoccur if SEIA was expanded?

Mr. Meyboom: I think, if I may be permitted, it would be better to say, it took a long time before the SEIA procedures were printed because they were agreed upon by the departments very quickly. When the announcement was made and the policy became effective in August 1978, Michel Proulx, one of the first things he did, developed the procedures that eventually became printed and we had, essentially, inter-departmental agreement on those procedures by December.

We circulated those procedures outside of the government as well; there was a set of interim procedures that we had worked with which were simply typewritten and mimeographed sheets and eventually all of that was incorporated in the *Administrative Policy Manual* in the printed manner that you have seen. So, the time lapse between the policy becoming effective and the printed document becoming available was indeed fairly long, but the development of the procedures were not that long.

If you were to extend the SEIA policy to economic policies, economic regulations or rate setting, I am not quite sure that we can make a firm judgment at this stage how long it would take. In my statement I suggested one and one-half to two years, everything considered, but we really do not know yet what, for instance, in the eye of the Economic Council kind of

[Translation]

nous pouvons voir fonctionner dans la réalité les programmes que nous étudions et analysons. Votre témoignage au comité sera très important pour nos dossiers. Vous devez en outre tenir compte du fait qu'il s'agit de notre première séance et nous devons donc prévoir tout ce que nous aurons peut-être besoin de savoir. Il se peut qu'une certaine partie soit inutile, mais une autre pourra être très importante.

En ce qui concerne la politique administrative générale, le chapitre 490 du manuel des politiques administratives établit les procédures à suivre en vertu du système AISE. C'est un système complexe et très détaillé. Ces détails sont-ils nécessaires, selon vous, et dans ce cas, pourquoi?

M. Meyboom: La question que j'aimerais me poser à partir de ce point-là est la suivante: ces détails sont-ils nécessaires pour toujours?

Je crois que c'est nécessaire au début, pour un exercice de ce genre, parce que vous essayez d'amener un nombre important de professionnels au même niveau de compréhension et que, pour ce faire, il faut s'entendre sur un nombre important d'aspects fondamentaux et d'hypothèses. Nous avons donc cru que des procédures aussi détaillées s'imposaient à ce stade. Les ministères ont vécu une phase d'apprentissage et se familiarisent avec les procédures, mais, à l'heure actuelle, nous estimons que des procédures aussi détaillées sont non seulement souhaitables mais probablement essentielles pour nous assurer que les ministères atteignent l'uniformité et la compréhension requises par la politique.

M. MacLellan: Oui. Si je poursuis dans la même veine, la mise en œuvre du système AISE semble avoir pris du temps. La politique est entrée en vigueur en août 1978, mais les détails précisés au chapitre 490 du manuel des politiques administratives n'ont été publiés qu'en décembre 1979. Le système AISE a-t-il été difficile à mettre en œuvre et, si oui, pourquoi? Ces problèmes risquent-ils de surgir de nouveau si l'on étend le système AISE?

M. Meyboom: Si vous me le permettez, il serait préférable de dire qu'il a fallu longtemps pour imprimer les procédures AISE parce que les ministères se sont entendus très rapidement. Lorsque l'on a annoncé la politique qui est entrée en vigueur en 1978, une des premières choses qu'a faite Michel Proulx a été d'élaborer les procédures qui ont fini par être imprimées. Essentiellement, nous avions l'accord des ministères sur ces procédures dès décembre.

Nous avons fait circuler ces procédures à l'extérieur du gouvernement. Nous avons une série de procédures provisoires avec lesquelles nous avons travaillé et qui ont été simplement dactylographiées, photocopiées et qui ont fini par être incorporées au manuel des politiques administratives comme vous l'avez vu. Il s'est donc écoulé pas mal de temps entre l'entrée en vigueur de la politique et la publication du document, mais l'élaboration des procédures n'a pas pris tellement de temps.

Si l'on étend le système AISE aux politiques économiques, aux règlements économiques ou à la fixation des taux, je ne crois pas que nous puissions dire maintenant combien de temps cela prendra. Dans ma déclaration, j'ai parlé d'un an et demi à deux ans, à tout prendre, mais nous ne savons pas encore, par exemple, vers quel genre d'analyse le Conseil économique

[Texte]

analysis it would have to address: Would it have to address regional disparity or some other kinds of perceived injustice. We really do not know that yet. Therefore, while it is easy to say we can expand the SEIA procedure, it is also necessary, before we can make a precise statement, to know what, in the views of your committee or, indeed, of the Economic Council, would have to be addressed by an expanded version of SEIA.

• 1140

Mr. MacLellan: Yes, Doctor, do you know whether the council is looking at that issue?

Mr. Meyboom: If I can believe the interim report, they certainly are interested in examining a possible extension.

Mr. MacLellan: Now, Doctor, in your report you mentioned that some of the concerns that exist and some of the problems may be overcome by increased public awareness, an earlier notification on what was required.

Could you perhaps elaborate on that and tell us how you see this could be done and just how early you feel this should be done? You may or may not have any ideas on this but if you did I would be interested in knowing. It would help me, as a matter of fact.

Mr. Meyboom: First of all, I was very pleased to see that certain departments on their own were already experimenting with other means of notifying a target group rather than just through *The Canada Gazette* seminars, information bulletins, letters of one kind or another. So it is already the view of the departments that the information process is an important one and, in addition to the *Canada Gazette*, can be improved.

How you can improve it, I think, will depend a great deal on the ingenuity of individual departments, also on the size and the location of the target group. For instance, in the gold-roasting regulations there is probably both geographically and economically a very well-defined group. And if the regulations pertain to larger groups, it may be more difficult to establish that kind of public participation.

I think however, it is important, first of all, to know very precisely what the target group is and to avoid the risk of advising too many people. So while I am saying on the one hand that the public information process has to be improved, I would like to caution you not to go too far on the other side.

For instance, as I mentioned in my statement, your specific suggestion that impact analyses and proposed regulations should be available everywhere, in post offices, et cetera, runs the risk, in my view, of creating its own paper burden and therefore being overlooked. There is a moment when you create so much information that even those who are going to be affected by it may lose interest simply because of the sheer volume that has to be examined.

So there is a fine balance between increasing what we are doing now, what is clearly necessary—the fact that some of the groups did not even know there was a SEIA policy was in itself an indication that the information has to be improved—but there is also a risk of going too far on the other side. It will depend a great deal, as I said earlier, on the target group, the

[Traduction]

devrait s'orienter. Devrait-il se pencher sur les disparités régionales ou sur d'autres genres d'injustices perçues? Nous ne le savons pas encore. Par conséquent, même s'il est facile de dire que nous pouvons étendre le système AISE, il faut aussi, avant de procéder à une affirmation précise, savoir sur quoi, de l'avis du comité, ou de celui du Conseil économique, devrait porter une version élargie du système AISE.

M. MacLellan: En effet. Savez-vous si le Conseil étudie cette question?

M. Meyboom: Si j'en crois le rapport provisoire, il est certes intéressé à étudier cette possibilité.

M. MacLellan: Vous avez mentionné dans votre rapport qu'il était possible de surmonter une partie des problèmes qui existent en informant plus tôt le public des besoins.

Pourriez-vous élaborer et nous dire comment cela pourrait se faire et dans combien de temps? Si vous avez des idées à ce sujet, j'aimerais les connaître. Cela me serait utile en fait.

M. Meyboom: Tout d'abord, j'ai constaté avec plaisir que certains ministères font déjà l'expérience d'autres façons d'informer un groupe-cible plutôt que de recourir uniquement à la *Gazette du Canada*, aux séminaires, aux bulletins d'information, à la correspondance. Les ministères estiment donc déjà que le processus d'information est important et qu'en plus de la *Gazette du Canada*, il est possible de l'améliorer.

La façon de l'améliorer dépend en grande partie de l'imagination de chaque ministère, ainsi que de la taille et de l'emplacement du groupe-cible. Par exemple, dans le cas des règlements sur l'or, il y a probablement un groupe très bien défini aux points de vue géographique et économique. Lorsque les règlements s'appliquent à des groupes plus importants, il se peut qu'il soit plus difficile d'obtenir ce genre de participation du public.

Il importe cependant, tout d'abord, de connaître très précisément le groupe-cible et d'éviter le risque d'informer trop de personnes. Je disais d'une part qu'il fallait améliorer le processus d'information du public, mais j'aimerais aussi vous recommander de ne pas aller trop loin dans l'autre sens.

Par exemple, comme je le disais dans ma déclaration, vous avez suggéré que les analyses d'impact et les projets de règlement devraient être disponibles partout, dans les bureaux de postes, et ainsi de suite. Cette méthode risque à mon avis de créer sa propre paperasserie et donc d'être oubliée. Il vient un moment où l'on crée tellement d'information que même ceux qui seront affectés peuvent perdre tout intérêt tout simplement à cause du volume des documents qu'ils doivent examiner.

Il y a donc un équilibre précis entre ce que nous faisons maintenant et ce qui est clairement nécessaire. Certains groupes n'étaient même pas au courant de l'existence du système AISE, ce qui prouve qu'il faut améliorer le processus d'information. On risque aussi d'aller trop loin dans l'autre sens. Tout dépend en grande partie, comme je l'ai dit plus tôt, du

[Text]

size and the geographical location, as to how they should be approached and how they can be approached most efficiently and most effectively.

But to go altogether overboard and burden the community with information about proposals and impact analyses has its own risks and dangers.

The Chairman: Maybe I could ask a few questions, Dr. Meyboom.

These relate to the specific recommendations you had coming out of our report and flowing from it. The first one related to prior consultation being necessary, being worthwhile, and to the fact that it must be expanded. You concluded that if we could do that we might be able to eliminate most of our other recommendations regarding prior notice.

There is an obligation on you at this particular time, or on anyone who falls within the SEIA group, to consult. How does that work? How does that consultation take place?

• 1145

Mr. Meyboom: First of all, it is not Treasury Board that identifies the target, it is the department.

The Chairman: Right.

Mr. Meyboom: The specific procedures that are being used for that—is there anything you wish to say on that, Michel?

Mr. Proulx: This may be a question really for the departments and agencies concerned, they would know better than we do about this. But those departments and agencies concerned with SEIA policy, even prior to SEIA policy, identified special targets and clientele groups. We started these groups consulting maybe at an earlier stage than they were doing previously in some of the instances that were mentioned.

The Chairman: One of the biggest problems I see for us as a task group in making recommendations, it sounds very motherhoody if we say, thou shalt consult or you should consult. Can we become more specific? Can you give us any advice or aid in formulating a recommendation relating to consultation? Would you make it a legal requirement that people consult with interested target groups before regulations are promulgated whether they fall within the SEIA category or otherwise?

Mr. Meyboom: May we think about that, Mr. Chairman, rather than giving a spontaneous response to you now? We could give this some further thought and communicate to you what kind of proposals we could develop on that.

The Chairman: I would appreciate that very much, recognizing that we have to come up with specific recommendations and we do not want them to just fall within the motherhood context, and also whether we can enforce these and how far they should go.

Could I also address myself to the question touched on by Mr. MacLellan dealing with the notification process, and Mr. Johnston also dealt with this, that the *Canada Gazette* is not in itself sufficient. A lot of us agree with that. Should we be

[Translation]

groupe-cible, de son importance et de sa situation géographique, de la façon de l'aborder avec le maximum d'efficacité.

Cependant, le simple fait de dépasser la mesure et de surcharger la communauté d'information sur des projets et des analyses d'impact comporte ses propres dangers.

Le président: Je pourrais peut-être vous poser quelques questions, monsieur Meyboom.

Je veux parler des recommandations précises qui découlent de votre rapport. La première portait sur la nécessité d'une consultation préalable, qui est précieuse et qu'il faut développer. Vous concluez que si nous pouvions y parvenir, nous pourrions peut-être éliminer la majeure partie des autres recommandations relatives au préalable.

A l'heure actuelle, tout membre du groupe AISE ou vous-même devez consulter. Comment cela fonctionne-t-il? Comment identifiez-vous les groupes-cible? Comment se fait cette consultation?

M. Meyboom: Tout d'abord, ce n'est pas le Conseil du trésor qui identifie les groupes-cible, mais bien le ministère.

Le président: C'est juste.

M. Meyboom: Les méthodes précises que l'on suit à cette fin... Avez-vous quelque chose à ajouter à ce sujet, Michel?

M. Proulx: En fait, cette question s'adresse peut-être aux ministères et aux organismes concernés qui sont plus au courant que nous. Même avant la mise en œuvre de la politique AISE, les ministères et organismes visés par cette politique ont identifié des groupes-cible spéciaux. Nous avons amené ces groupes à se consulter peut-être un peu plus tôt qu'ils ne le faisaient auparavant dans certains des cas qui ont été mentionnés.

Le président: Un des principaux problèmes que le groupe spécial rencontrera dans la présentation de ses recommandations, c'est qu'il est très naturel de dire «Tu consulteras ou bien vous devriez consulter». Pouvons-nous être plus précis? Pouvons-nous vous conseiller ou nous aider à formuler une recommandation au sujet de la consultation? Devrait-on exiger dans la loi que l'on consulte les groupes-cible intéressés avant de promulguer des règlements, qu'ils fassent partie de la catégorie AISE ou non?

M. Meyboom: Pouvons-nous réfléchir à la question, monsieur le Président, au lieu de vous répondre spontanément dès maintenant? Nous pourrions réfléchir davantage et vous mettre le genre de proposition que nous pourrions élaborer à cet égard.

Le président: J'aimerais beaucoup cela, car nous devons présenter des recommandations particulières et nous ne voulons pas qu'elles soient d'ordre général. J'aimerais en outre savoir si nous pouvons faire appliquer ces recommandations et jusqu'où elles devraient aller.

J'aimerais aussi parler de la question abordée par M. MacLellan au sujet du processus d'information. M. Johnston a en outre ajouté que la *Gazette du Canada* ne suffit pas en soi, ce qu'admettent un bon nombre d'entre nous. Devrions-nous

[Texte]

considering any specific rules, guidelines, or whatever, for targeting our notification?

Mr. Meyboom: One could visualize a bulletin of regulatory notification, for instance.

The Chairman: But I thought you said that prior consultation could make that unnecessary.

Mr. Meyboom: No, no, I said roast is the bulletin so when they come up they are published, which would be a subfamily issue of the *Canada Gazette*. In my view that runs the risk already of overburdening people. We would have to give that further thought.

The Chairman: In terms of your particular experience in having been part of the three studies and the other ones that are ongoing, and we all believe, I am sure, that consultation and notification is valuable, your advice to us as to how we can do that and achieve it precisely would be invaluable to us. And tell me if I am wrong, if this is stepping on the policy thing, you mentioned the possibility of extending SEIAs to rate-setting groups, are there any other areas that come to mind, not officially, but just possibilities that might have been considered for extending the SEIA program?

Mr. John M. Curtis (Co-ordinator of Regulatory Reforms): Perhaps I could speak to that.

The Chairman: For the record, this is Dr. Curtis.

Mr. Curtis: As Mr. Johnston stated, the government is currently determining its program of regulatory reform amongst the considerations that the ministers are reflecting on. This is a possible extension of the SEIA-type process into what is commonly called economic regulation. I think it is at this stage a bit too early for me as an official and, indeed, Mr. Johnston himself said that he had this under consideration and that the government had not yet come to a final decision. To some extent, we are awaiting your word and also awaiting the results of the Economic Council reference whose final report is expected towards the end of this year, or early next year, on which many of the economic regulation questions will be addressed.

• 1150

The Chairman: How do you feel about the threshold limit for SEIA right now? Is that a proper one or is this under review as well? Theoretically, you could make SEIA apply to every type of regulation. In your experience with the departments and the feedback you have had, have you had any criticism of the threshold limit?

Dr. J. Fulton (Director, Planning and Evaluation Division, Administrative Policy Branch, Treasury Board): Mr. Chairman, we have had a bit of comment from external experts on economic policy on that.

If we have a \$10 million one in any one year plus other socioeconomic considerations which trigger the need for a SEIA to be carried out, External's authors in this area, one in particular, have voiced the opinion that we should raise the threshold in order to maintain the quality of the study that is

[Traduction]

envisager des règles ou des lignes directrices précises au sujet du processus d'information?

M. Meyboom: On pourrait par exemple imaginer un bulletin d'avis réglementaires.

Le président: Je croyais que vous aviez dit que la consultation préalable rendrait cela inutile.

M. Meyboom: Non, j'ai dit qu'il s'agissait de bulletins qui constitueraient une sous-famille de la *Gazette du Canada*. J'estime que l'on risque déjà de surcharger les gens. Il faudrait y penser davantage.

Le président: Compte tenu de votre expérience particulière en tant que membre des trois équipes d'étude et des autres auxquelles on procède présentement, et je suis sûr que nous croyons tous à la valeur de la consultation et de la notification, vos conseils sur la façon de procéder nous seraient des plus précieux. Corrigez-moi si je me trompe. Vous avez parlé de la possibilité d'étendre le système AISE aux groupes de tarification. Y a-t-il d'autres domaines qui vous viennent à l'esprit, non pas officiellement, mais tout simplement des possibilités dont on aurait pu tenir compte dans l'élargissement des programmes AISE?

M. John M. Curtis (coordonnateur de la réforme réglementaire): Je pourrais peut-être répondre à cette question.

Le président: Aux fins du compte rendu, M. Curtis prend la parole.

M. Curtis: Comme l'a dit M. Johnston, le gouvernement est en train de fixer son programme de réforme réglementaire en tenant compte de l'objet des réflexions des ministres. Il s'agit d'une extension possible du processus AISE à ce qu'on appelle communément la réglementation économique. Il est encore un peu trop tôt pour répondre officiellement et M. Johnston a lui-même dit qu'il étudiait la question et que le gouvernement n'en était pas encore arrivé à une décision finale. Nous attendons dans une certaine mesure votre rapport ainsi que les résultats des travaux du Conseil économique dont le rapport final devrait être publié à la fin de cette année ou au début de l'année prochaine. Ce rapport devrait porter sur un grand nombre de questions relatives à la réglementation économique.

Le président: Que pensez-vous de la limite actuelle imposée au système AISE? Est-elle appropriée ou bien à l'étude elle aussi? En théorie, vous pourriez appliquer le système AISE à tout genre de règlement. Compte tenu de votre expérience auprès des ministères et de la rétroaction que vous avez obtenue, y a-t-il eu des critiques au sujet de la limite?

M. J. Fulton (Directeur, Division de la planification et de l'évaluation, Direction des politiques administratives, Conseil du trésor): Monsieur le président, nous avons reçu quelques observations d'experts de l'extérieur en politique économique.

Si nous avions une limite de 10 millions de dollars au cours d'une année ainsi que d'autres facteurs socio-économiques à cause desquels il faudrait procéder à une analyse AISE, certains auteurs, un en particulier, estiment que nous devrions hausser la limite afin de maintenir la qualité de l'étude à

[Text]

being done. It is our view that, since we have only moved two, three, in the last year and one half, the threshold perhaps is accurate at the present moment in our evaluation process. It should not be raised because that would make in result in even fewer SEIAs being handled, and should not necessarily be lowered either because we are still going through this learning process in developing expertise in the departments.

The Chairman: Dr. Meyboom indicated that the cost of the SEIA programs was not very high. It in itself was not an administrative burden or a regulatory burden. So I am just wondering, in light of that, if it should be expanded and apply to a lower threshold perhaps.

M. Proulx: Une des considérations qui a amené la distinction entre des règlements dit mineurs et des règlements majeurs était que l'on ne voulait pas arriver à une situation où le coût de l'obtention de l'information aidée des études soit supérieur aux avantages que l'on puisse retirer pour obtenir cette information et ces analyses. C'est une des raisons pour laquelle on a eu une distinction entre règlements mineurs et majeurs. Maintenant, chose sur laquelle il faut insister, c'est que le critère de coût, 10 millions, n'est pas le seul critère sur la politique; d'autres critères sont, ce que le docteur Fulton a mentionné, des critères sociaux, c'est-à-dire l'impact possible de certains règlements qui n'atteignent pas le niveau de 10 millions, pourrait avoir un effet sensible sur la structure des marchés ou la concurrence, ou qui pourrait avoir des effets significatifs sur des groupes spécifiques, par exemple, en deça du niveau de pauvreté, etc.. En ce sens-là, il y a d'autres critères, et il a été mentionné par bon nombre des répondants au questionnaire du groupe extérieur au gouvernement, qu'on devrait attacher plus d'importance à ces autres critères sociaux que l'on ne l'a fait dans le passé.

En d'autres termes, même si certains règlements sont mineurs en vertu du niveau des coûts sociaux anticipés, 10 millions, ils peuvent avoir un impact significatif sur des segments importants de l'industrie, par exemple, ou sur certains groupes définis de consommateurs ou de travailleurs.

Le président: C'est une question à laquelle il nous faut faire face, et dans notre rapport final, c'est une question qu'il nous faut insérer. Peut-être que vous pouvez nous aider aussi au sujet des niveaux. J'ai l'impression que ces renseignements pourront nous aider beaucoup. I do not have any other questions.

• 1155

Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Yes, Mr. Chairman, I have a couple of other questions.

How would a department determine who the, quote, directly affected parties are in any particular situation? Is there a criterion for that?

Mr. Meyboom: I am not aware that our guide-lines have any criteria. We leave that to the department, who know the community they are dealing with first hand.

[Translation]

laquelle on va procéder. Comme nous n'en avons fait que deux ou trois depuis un an et demi, la limite est peut-être exacte pour le moment dans notre processus d'évaluation. Il ne faudrait pas la hausser parce que cela diminuerait même le nombre d'analyses AISE. En outre, il ne faut pas nécessairement l'abaisser parce que nous apprenons toujours à développer l'expertise des ministères.

Le président: M. Meyboom a indiqué que le coût des programmes AISE n'était pas très élevé. Il ne s'agit pas en soi d'un fardeau administratif ou réglementaire. C'est pourquoi je me demande s'il faudrait étendre ce programme et l'appliquer à une limite inférieure.

Mr. Proulx: One of the considerations which led to the distinction between so called major regulations and minor regulations was that we did not want a situation where the cost of obtaining information through studies would be higher than the benefits of this information and this analysis. That is one of the reasons why a distinction was made between minor regulations and major regulations. Now, it must be emphasized that the threshold criteria of \$10 million is not the only one; other criteria, which have been mentioned by Dr. Fulton, are social criteria, that is the possible impact of certain regulatory instruments which are under the \$10 million limit, which might have a significant impact upon the market structure or upon competition, or which might have significant impact on specific target groups, those under the poverty limit, for example. In that sense, there are additional criteria, and it has been mentioned by a great many respondents to the questionnaire outside government that much more emphasis should be put on those other criteria than before.

In other words, although certain regulations are of a minor nature under the criteria of anticipated social costs, \$10 million, they might have a significant impact upon important sectors of industry, for example, or upon certain target groups of consumers or workers.

The Chairman: That is a question we have to face and which must be included in our final report. Maybe you can help us as far as the limits are concerned. I think that information will be very useful to us. Je n'ai pas d'autre question.

Monsieur Anguish.

M. Anguish: Oui, monsieur le Président, j'ai encore une couple de questions.

Comment un ministère détermine-t-il quelles sont les parties directement affectées dans une situation particulière? Quel est le critère à cet effet?

M. Meyboom: Je ne crois pas que nos lignes directrices comportent des critères. Nous laissons toute liberté aux ministères qui connaissent la communauté où ils font affaire.

[Texte]

Mr. Anguish: Do you know if the departments use any guidelines to determine who the directly affected parties are? Are you aware of some?

Mr. Meyboom: I am not, sir.

Mr. Anguish: We talked earlier about the list of interested groups you sent out the questionnaires to, to participate in the evaluation, and you had another list of those who responded and those who did not respond. I wonder if you could make available to us the list of those who responded, the ones who were involved, and those who responded and did not respond. I wonder if you could make available to us the list of those who responded, the ones who were involved, and those who responded and did not respond. Could you make that available to us?

Mr. Meyboom: Mr. Chairman, if your committee wishes to have that information, we will make it available to your committee, of course.

Mr. Anguish: You also mentioned to me in my earlier questioning that you would reflect on ways of involving groups representative of labour and consumer groups. Will you then get back to this commitment with some suggestions you may have after you have given it some thought?

Mr. Meyboom: I could note it, Mr. Chairman. In fact, I could report to this committee in writing on what further communications we are going to have with those groups.

I would like to make an observation, perhaps, on Mr. Anguish's questions, which seem to reflect a concern about this matter. It seems to me if those groups had had any strong feelings, one way or another, we would have heard about them, certainly once we phoned them. We have been in contact with these groups now over the past two years. We first consulted them on the development of the policy procedures. We have now consulted them on the evaluation. We have telephoned them and they did not respond. It seems to me that if they had particularly strong feelings, one way or another, we would have heard about those feelings. We would have heard about those views.

The Chairman: If I could just add something on that point. We have sent notification to these two groups. We have received notice from the CLC that they do not want to appear before us, but they may submit a brief. The Consumers Association will be doing both, so we will have the opportunity to pose these questions to them at that time as well, and get their view, rather than burdening you, perhaps. We can get it right from the horse's mouth.

Mr. Anguish: Okay.

Mr. MacLellan: Dr. Meyboom, we understand the type of analysis necessary for SEIA requires a trained economist. When the SEIA system was first being established, did the necessary expertise exist in those departments and agencies which are subject to the system?

Mr. Meyboom: In our judgment, the answer is yes, sir.

Mr. MacLellan: Do you feel a satisfactory level of expertise now exists within the departments or agencies, where SEIA perhaps could be expanded in the health, safety, and fairness

[Traduction]

M. Anguish: Savez-vous si les ministères suivent des lignes directrices pour déterminer quelles sont les parties directement affectées? Savez-vous s'il en existe?

M. Meyboom: Non, monsieur.

M. Anguish: Nous avons parlé plus tôt de la liste des groupes intéressés à qui vous avez envoyé le questionnaire. Vous aviez une autre liste de ceux qui ont répondu et de ceux qui ne l'ont pas fait. Pourriez-vous nous transmettre la liste de ceux qui ont répondu, des intéressés, et la liste de ceux qui ont répondu et n'ont pas répondu. Pourriez-vous nous transmettre ces listes?

M. Meyboom: Monsieur le Président, si le comité désire ces renseignements, nous les lui communiquerons, bien sûr.

M. Anguish: Vous m'avez en outre répondu un peu plus tôt que vous réfléchiriez sur la façon d'impliquer des groupes représentant le monde du travail et les consommateurs. Allez-vous revenir au comité lui offrir les suggestions qui seront le fruit de votre réflexion?

M. Meyboom: Je vais en prendre note, monsieur le président. Je pourrais en fait informer par écrit le comité des communications que nous aurons avec ces groupes.

J'aurais peut-être une observation à faire sur les questions de M. Anguish qui semblent refléter une certaine inquiétude à ce sujet. Il me semble que si ces groupes avaient une opinion bien définie, quelle qu'elle soit, nous en aurions entendu parler, certainement après leur avoir téléphoné. Nous sommes en contact avec eux depuis deux ans. Nous les avons d'abord consultés au sujet de l'élaboration des politiques. Nous les avons maintenant consultés à propos de l'évaluation. Nous leur avons téléphoné sans obtenir de réponse. Il me semble que s'ils avaient des avis particulièrement forts, dans un sens ou dans l'autre, nous en aurions entendu parler.

Le président: J'aurais une observation à ajouter à ce sujet. Nous avons envoyé un avis à ces deux groupes. Le CTC nous a informé qu'il ne voulait pas comparaître devant le comité mais qu'il pourrait présenter un mémoire. L'Association des consommateurs fera les deux et nous aurons donc la chance de lui poser ces questions en même temps et d'obtenir leur opinion au lieu peut-être de vous imposer un fardeau. Nous pourrions obtenir ces renseignements directement des intéressés.

M. Anguish: Très bien.

M. MacLellan: Sauf erreur, il faut un économiste de formation pour procéder à une analyse AISE. Lorsque ce système a été établi, les ministères et organismes assujettis au système disposaient-ils de l'expertise nécessaire?

M. Meyboom: A notre avis, oui, monsieur.

M. MacLellan: Croyez-vous qu'il y ait suffisamment d'expertise dans les ministères ou organismes où l'on pourrait peut-être étendre le système AISE aux domaines de la santé,

[Text]

aspects? Would the government encounter problems in finding a sufficient number of trained analysts to run the system?

Mr. Meyboom: There is a danger when you ask an economic community whether they can do certain things. They will always say yes. It is a matter of professional pride for them. So on the basis of second-guessing that answer, I would say yes. But we have to be careful not to expect miracles, I think. Even though the professional expertise is there, we must be careful not to expect miracles.

• 1200

Mr. MacLellan: Yes, but let me put it this way: Would you expect that the level that has been established in the first three SEIAs would be maintained in others in light of the question that I asked?

Mr. Meyboom: I would like to say yes. My colleagues may wish to comment on that, both Dr. Curtis, who is a professional economist, and Michel Proulx. They know the community much better than I do and perhaps their views are more valuable in this regard.

Mr. Curtis: If I might support what Dr. Meyboom has said, and perhaps my colleagues Michel will agree with me, I can see no reason why the quality of economic analysis within the government will decline. In fact, the trend in our profession in the last 10 years has been towards more micro issues, such as cost-benefit analysis and socio-economic analysis. I suspect that this trend will continue as society demands that the profession be equally equipped to deal with the smaller issues, important issues, as well as the larger macro economic issues.

Mr. MacLellan: Dr. Meyboom, do you have any idea how many SEIAs are in the works at the present time and can you tell us what areas of regulation or what statutes they deal with?

Mr. Meyboom: To our knowledge, one is under consideration in the Department of Transport on the transport of hazardous products and you may wish to examine that with the department. The Atomic Energy Control Board has a SEIA under consideration also, to our knowledge. Those are the only two that I am aware of.

The Chairman: If I could just intervene for a second, I know that we were scheduled to conclude this session at noon; we started half an hour late and we do not want to impose an undue regulatory burden on you, but would you have the time to consider a few further questions? Are there any deadlines you have to meet? Would it be acceptable to you to go on for a little longer?

Mr. Meyboom: Of course, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. MacLellan: The SEIA system has a special emergency bypass procedure to allow promulgation of urgently needed regulations without prior analysis. I think you have dealt with this one, have you? Is full analysis required? What is the situation regarding that?

[Translation]

de la sécurité et de la justice? Le gouvernement aurait-il de la difficulté à trouver un nombre suffisant d'analystes de métier pour diriger le système?

M. Meyboom: Il y a un certain danger à demander à un groupe d'économistes s'ils peuvent faire certaines choses. Ils vous répondront toujours par l'affirmative, car c'est une question de fierté professionnelle pour eux. Je répondrai quand même par l'affirmative, mais il faudrait faire attention de ne pas s'attendre à des miracles. Même si l'expertise professionnelle existe, il ne faut pas s'attendre à des miracles.

M. MacLellan: Oui, mais permettez-moi de poser la question ainsi: croyez-vous que le niveau établi au cours des trois premières analyses AISE pourrait être maintenu durant les analyses subséquentes?

M. Meyboom: J'aimerais répondre affirmativement. Mes collègues, à la fois M. Curtis qui est économiste de profession, et Michel Proulx, voudront peut-être répondre à cela. Ils connaissent la profession beaucoup mieux que moi et leur opinion est peut-être plus valable.

M. Curtis: Pour appuyer les propos de M. Meyboom, et mon collègue Michel sera peut-être d'accord avec moi, il n'y a aucune raison pour que la qualité de l'analyse économique au gouvernement diminue. En fait, depuis 10 ans, la profession tend vers un plus grand nombre de questions microéconomiques comme les analyses de rentabilité et les analyses socioéconomiques. Je crois que cette tendance se maintiendra, car la société exige que les économistes puissent étudier les problèmes de moindre envergure, les questions importantes ainsi que les grands problèmes d'ordre macroéconomique.

M. MacLellan: M. Meyboom, M. Meyboom, avez-vous une idée du nombre d'analyses en cours à l'heure actuelle et pouvez-vous nous dire sur quels aspects de la réglementation ou quels statuts elles portent?

M. Meyboom: A notre connaissance, le ministère des Transports envisage la possibilité d'effectuer une analyse sur le transport des produits dangereux. Vous pourriez peut-être aborder la question avec ce ministère. La Commission de contrôle de l'énergie atomique envisage aussi un programme AISE. Ce sont les deux seuls organismes à ma connaissance.

Le président: Permettez-moi d'intervenir juste une seconde. Je sais que la séance devait se terminer à midi. Nous avons commencé une demi-heure en retard et je ne veux pas vous imposer de règlement indû, mais auriez-vous le temps de répondre à quelques questions de plus? Avez-vous un horaire à respecter? Accepteriez-vous de continuer un peu?

M. Meyboom: Bien sûr, monsieur le Président.

Le président: Je vous remercie.

M. MacLellan: Le système AISE comporte une procédure spéciale d'urgence qui permet de promulguer des règlements d'urgence sans analyse préalable. Je crois que vous avez parlé de cet aspect. Faut-il une analyse complète? Quelle est la situation à cet égard?

[Texte]

Mr. Meyboom: I believe an analysis is required afterwards, but I would like Michel Proulx to answer in detail on that.

M. Proulx: C'est le point principal en ce sens que lorsqu'un ministère ou un ministre a déterminé des règlements proposés comme étant des règlements à être promulgués en état d'urgence, ces règlements n'ont pas à être assujettis aux exigences d'analyse et de consultation telles que définies sous la politique d'AISE, même si les règlements proposés pourraient être considérés comme étant majeurs avant promulgation. Donc, il y a promulgation d'abord et ensuite les exigences de consultation et d'analyse doivent être satisfaites. En fait, la prohibition de l'utilisation des bouteilles de 1.5 litres nous donne un exemple de ceci en ce sens que la prohibition a été faite sous la clause d'urgence au mois d'août 1979 même si on savait que les règlements auraient un impact majeur. Des consultations se sont poursuivies par la suite et l'analyse a été publiée au début du mois d'août 1980. Donc, les exigences ont à être rencontrées après promulgation du règlement en cas d'urgence.

Donc, suivant le processus de consultation et d'analyse, naturellement, les règlements qui avaient été promulgués sous clause d'urgence peuvent être modifiés par le ministère concerné si l'information obtenue via ce processus de consultation et d'analyse apporte de l'information justifiant un changement. Donc, le processus peut conduire à des amendements aux règlements initialement promulgués sous la clause d'urgence.

• 1205

Mr. MacLellan: Now, just getting back to a possibly expanded SEIA program, Dr. Meyboom, do you have any estimate of how many analyses might be performed each year?

Mr. Meyboom: No, Mr. Chairman, I do not have an estimate of that.

Mr. MacLellan: Do you have any estimates . . .

Mr. Meyboom: Perhaps my colleagues have, but I do not.

Mr. MacLellan: Do you have any estimate of the additional resources that the government will have to expand in order to expand the program?

Mr. Meyboom: Well, that depends a little bit on the requirements that are going to be put on the departments as a result of the RIA, the regulatory impact analysis. Whether or not any additional resources will be necessary is an open question. If the experience is going to be the same as we had with SEIA, that was done by existing resources within the departments, so there may not be any need for additional resources at all. Of course, if you mention that to a department, they will say that is a typical Treasury Board view.

Mr. MacLellan: Do you foresee that they would be able to handle it through the departments, or do you foresee that additional resources would be necessary?

Mr. Meyboom: As a first step, I would expect that it could be done with existing resources, and I would expect that departments would try to do it within existing resources.

Mr. Curtis: Perhaps I might add, through you Mr. Chairman, it would require significant or at least some reallocation of resources within the departments, so in fact none of this is

[Traduction]

M. Meyboom: Je crois qu'il faut procéder à une analyse par la suite, mais j'aimerais que Michel Proulx réponde en détail à cette question.

Mr. Proulx: That is the main point in the sense that when a department or a minister has determined that proposed regulations are to be enacted for emergency reasons, these regulations are not subject to analysis and consultation requirements as defined under the SIEA policy even though the proposed regulations might be considered as a major regulations before enactment. So, they are enacted first and then consultation and analysis requirements must be satisfied. In fact, the prohibition of 1.5 litre bottles is an example in that sense, for the prohibition was made under the emergency clause in August 1979, even though it was known that such regulation would have a major impact. Consultations were held afterwards and the analysis was made public after the end of August 1980. Therefore, requirements must be met after the regulation has been enacted for emergency reasons.

Therefore, if one follows the consultation and analysis process, regulations which have been enacted under the emergency clause might be amended by the concerned department if such amendments are warranted by information gathered through this consultation and analysis process. So, that process may lead to amendments to the regulations thus enacted under the emergency clause.

M. MacLellan: Et maintenant, pour revenir à une expansion possible du programme AISE, monsieur Meyboom, combien d'analyses croyez-vous que l'on pourrait effectuer par année?

M. Meyboom: Je ne le sais pas, monsieur le président.

M. MacLellan: Avez-vous des estimations . . .

M. Meyboom: Mes collègues en ont peut-être, mais pas moi.

M. MacLellan: Avez-vous des chiffres sur les ressources supplémentaires que le gouvernement devrait dépenser pour étendre le programme?

M. Meyboom: Cela dépend un peu des exigences que l'on va imposer aux ministères à la suite de l'analyse de l'impact des règlements. On ne sait pas encore s'il faudra des ressources supplémentaires. Si l'expérience ressemble à celle que nous avons vécue avec le programme AISE, où nous avons utilisé les ressources existantes des ministères, on n'aura peut-être pas besoin des ressources supplémentaires. Bien sûr, si vous dites cela à un ministère, il vous répondra qu'il s'agit d'une opinion typique du Conseil du trésor.

M. MacLellan: Prévoyez-vous que cela pourra se faire par l'entremise d'un ministère ou qu'il faudra des ressources supplémentaires?

M. Meyboom: Au départ, je crois que cela pourra se faire avec les ressources existantes des ministères.

M. Curtis: Monsieur le président, je pourrais peut-être ajouter que cela entraînera une réaffectation importante des ressources à l'intérieur des ministères, ce qui fait que tout cela

[Text]

costless. As the statement pointed out, although there need not be additional costs, in fact there are hidden costs in the sense that if an economist or a group of economists are shifted into review, then in fact they are not available to do other things. So there are benefits foregone, in a sense.

Mr. MacLellan: For the program as it exists now, I think you said there are 20 man-years. Is that correct?

Mr. Meyboom: Person-years, yes.

Mr. MacLellan: For the expanded program that you were discussing, how many additional man-years would you foresee?

The Chairman: Person-years, Ross.

Mr. MacLellan: Person-years, I am sorry.

Mr. Meyboom: I cannot guess that. I cannot really tell you.

Mr. MacLellan: Okay. Do we have any way of making an estimate?

Mr. Meyboom: It depends on the requirements of the RIA. I mean, you can go to an ever increasing level of detail requiring an ever increasing army of economists.

Mr. MacLellan: No, I am just trying to pin this down for our benefit, and I was wondering if some kind of estimate had been made on the . . .

Mr. Meyboom: No, sir.

Mr. MacLellan: . . . extension of RIA to allow us to pinpoint the additional person-years. There has not been?

Mr. Meyboom: No, we have not done that.

Mr. MacLellan: In our discussion paper we raised the possibility of requiring SEIA's for new regulatory statutes. The reasoning is, of course, that the statutes be subject to the same kind of prior assessment as subordinate legislation. From a technical point of view, can you foresee any difficulties in requiring SEIA's for new statutes, and would the draft bills likely contain sufficient information so that the analyses can be performed?

Mr. Meyboom: Mr. Chairman, you may wish to have Michel Proulx's and Dr. Curtis's view on this also, I suggest, as they are professionals in the field. In my own view, the language of statutes is generally not sufficiently precise to allow any kind of quantitative analysis to be performed on them, so I would think that an impact analysis of statutes would not be particularly meaningful or helpful, but, you may wish to pursue that with my two colleagues.

Mr. Curtis: I fully support what Dr. Meyboom has said. In fact, the same kinds of consultations and kinds of policy development questions which are made specific to the SEIA, of course, are undertaken when the executive undertakes the statutory work. Thinking about bills, I think they are not specific enough to enable or to permit this kind of rigorous analysis, but certainly there is policy judgment, policy analysis behind each one.

Mr. MacLellan: Well, Dr. Curtis or Dr. Meyboom, whichever, in view of that, do you feel it would be beneficial then, to try wherever possible to institute a procedure whereby pro-

[Translation]

coûte quelque chose. Même s'il n'y a pas nécessairement de coûts supplémentaires, il y a en fait des coûts cachés en ce sens que si un économiste ou un groupe d'économistes sont affectés à une évaluation, ils ne peuvent alors pas faire autre chose. On oublie donc certains avantages dans un certain sens.

M. MacLellan: Je crois que vous avez dit qu'il y avait 20 années-homme pour le programme actuel. Est-ce juste?

M. Meyboom: Années-personne, oui.

M. MacLellan: Pour le programme élargi dont vous parliez, combien prévoyez-vous qu'il faudra d'années-homme de plus?

Le président: Années-personne, Ross.

M. MacLellan: Années-personne, je m'excuse.

M. Meyboom: Je ne puis vraiment pas vous le dire.

M. MacLellan: Très bien. Pouvez-vous faire une évaluation?

M. Meyboom: Tout dépend des exigences de l'analyse d'impact des règlements. Ce que je veux dire, c'est que l'on peut rechercher toujours de plus en plus de détails, ce qui exige un nombre toujours croissant d'économistes.

M. MacLellan: Non, j'essaie tout simplement de préciser ce chiffre pour notre information et je me demandais si on avait effectué une estimation . . .

M. Meyboom: Non, monsieur.

M. MacLellan: . . . sur l'élargissement de l'analyse d'impact des règlements pour nous permettre de préciser le nombre d'années-personne supplémentaires. Cela n'a pas été fait?

M. Meyboom: Non.

M. MacLellan: Dans notre document de travail, nous avons soulevé la possibilité d'exiger une analyse AISE pour les nouveaux textes réglementaires. On veut bien sûr soumettre les statuts au même genre d'évaluation préalable que la législation déléguée. Du point de vue technique, prévoyez-vous des difficultés à imposer une analyse AISE pour les nouveaux statuts et les avant-projets de loi contiendront-ils suffisamment de renseignements pour que l'on puisse procéder à ces analyses?

M. Meyboom: Monsieur le président, vous aimerez peut-être connaître l'opinion de Michel Proulx et de M. Curtis à ce sujet car ce sont des professionnels de ces domaines. A mon avis, le langage des statuts n'est généralement pas assez précis pour permettre de procéder à une analyse quantitative et je crois donc qu'une analyse d'impact des statuts ne serait pas particulièrement significative ou utile, mais vous voudrez peut-être creuser la question avec mes deux collègues.

M. Curtis: Je suis entièrement d'accord avec M. Meyboom. On procède bien sûr au même genre de consultations et de questions particulières au système AISE lorsque l'exécutif entreprend la rédaction d'un statut. En ce qui concerne les projets de loi, ils ne sont pas assez précis pour permettre ce genre d'analyse rigoureuse, mais il y a certainement un jugement et une analyse de politique derrière chaque projet de loi.

M. MacLellan: Monsieur Curtis ou monsieur Meyboom compte tenu de cela, croyez-vous qu'il serait alors avantageux d'essayer dans la mesure du possible d'instaurer une procédure

[Texte]

posed legislation be accompanied by draft subordinate legislation to allow an analysis, not only of the new subordinate legislation and the regulations but through the information the regulations would provide an analysis of the act or the statute as well.

• 1210

Mr. Meyboom: I understand that is the precise proposal that is before the House right now in the fourth report of the Standing Committee on Regulations and Other Statutory Instruments. I would not like to guess what the outcome of that description is going to be.

Mr. MacLellan: It is up to the Chairman, but I wonder whether you have a view as to whether or not it would be helpful to have the pro forma or draft or proposed regulations accompany the proposed act.

The Chairman: We do not want to put you in an embarrassing position but we need your help, so I will leave it up to you.

Mr. Meyboom: I would like to put a question in opposition to that, and that is, helpful to whom?

The Chairman: Pardon?

Mr. Meyboom: You say it would be helpful to have both the regulations and the draft legislation.

The Chairman: Yes.

Mr. Meyboom: My question is: helpful to whom? To parliamentarians, I presume.

Mr. MacLellan: Well, yes. Let me put it this way. Do you see any difficulties in providing the draft regulations with the proposed statute so that analysis can be done on the statute at that time? This would mean that the regulations would provide the additional information or the flesh on the bones of the statute to allow an analysis to be done on it.

Mr. Meyboom: I understand, Mr. Chairman, that some departments do that already. I understand, for instance, that the Canadian Unemployment and Immigration Commission, when the Unemployment Insurance Act was amended a few years ago, provided parliamentarians with both the amended legislation and the proposed regulations under that act. Whether that was simply a matter of procedure by an individual minister, I cannot comment on. I am giving the example in answer to your question: is it possible to do it? So there it is. Clearly, it is possible to do it.

Mr. Curtis: One might add, through you, Mr. Chairman, that the Minister of Finance, as you will undoubtedly have seen, has recently published many of the draft regulations for proposed changes, to the Income Tax Act ahead of the forthcoming budget, so it is certainly feasible. It is a matter of policy judgment, which the government will have to reflect on in view of the fourth standing committee report, as to whether or not this is something that is desirable as a matter of general policy.

Mr. MacLellan: I have just one more question, Mr. Chairman. This goes to the question that I asked the minister and he felt that you may be better suited to answer it. Could we have

[Traduction]

en vertu de laquelle les projets de législation devraient être accompagnés par un projet de législation déléguée afin de permettre une analyse non seulement de la nouvelle législation déléguée et des règlements pertinents, mais aussi, grâce aux renseignements contenus dans les règlements, une analyse de la loi ou du statut.

M. Meyboom: Sauf erreur, il s'agit précisément de la proposition dont la Chambre a été saisie dans le quatrième rapport du comité permanent des règlements et autres textes réglementaires. Je n'aimerais pas chercher à deviner quelle sera l'issue de cette recommandation.

M. MacLellan: C'est au président de le faire, mais croyez-vous qu'il serait utile que le projet de règlement accompagne le projet de loi?

Le président: Je ne veux pas vous mettre dans l'embarras, mais nous avons besoin de votre aide. Je m'en remets donc à vous.

M. Meyboom: J'aimerais répondre par une question: utile pour qui?

Le président: Je vous demande pardon?

M. Meyboom: Vous dites qu'il serait utile que le projet de règlement accompagne le projet de loi.

Le président: En effet.

M. Meyboom: Ma question est la suivante: utile pour qui? Pour le parlementaire, je suppose.

M. MacLellan: En effet. Serait-il difficile d'adjoindre le projet de règlement au projet de loi afin que l'on puisse analyser le statut à ce moment là? Cela signifierait que les règlements fourniraient les renseignements supplémentaires qui permettraient d'analyser le statut.

M. Meyboom: Je crois savoir, monsieur le Président, que certains ministères le font déjà. Par exemple, sauf erreur, lorsque la loi sur l'assurance-chômage a été modifiée il y a quelques années, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a fourni aux parlementaires la loi modifiée ainsi que le projet de règlement pertinent. Je ne puis vous dire s'il s'est agi simplement d'une façon de procéder suivie par un ministre en particulier. Je vous donne l'exemple pour répondre à votre question: c'est certainement possible.

M. Curtis: On pourrait ajouter par votre entremise, monsieur le Président, que le ministre des Finances, comme vous l'avez certainement constaté, vient de publier un grand nombre de projets de règlements pertinents aux changements proposés à la loi de l'impôt sur le revenu avant le prochain budget. C'est donc très possible. Il s'agit d'un jugement de politique que le gouvernement devra certainement porter à la lumière du quatrième rapport du comité permanent. Le gouvernement devra décider si c'est souhaitable comme politique générale.

M. MacLellan: Monsieur le Président, j'ai une dernière question qui se relie à celle que j'ai posée au ministre. Celui-ci croyait que vous pourriez peut-être mieux y répondre. Pour-

[Text]

an overall appraisal by you of the program? Have you been able to quantify the benefits of the SEIA system? Do you think the benefits could ever be accurately estimated and, if not, can we ever know whether the costs of running this system is justified?

Mr. Meyboom: If you believe the response we have received, particularly from the non-governmental sector, to our survey, I think the chief benefit has been that the private sector seems to be quite convinced that the policy has increased the awareness and the care with which government departments impose regulations on society. I think that has been an enormous benefit. In other words, the departments not only have exercised more care but also have been perceived to have exercised more care in implementing new regulations. I think that is a long, important step forward.

Mr. MacLellan: Thank you.

The Chairman: Do you mean by that answer that there have been fewer regulations? Do you see it as being a form of regulatory birth control?

Mr. Meyboom: Perhaps a little bit.

The Chairman: May I just ask you a couple of questions, please? The difference between a minor regulation and a major regulation—are you satisfied with this distinction? Should there be a further refinement here? Should there be a further spelling out of the differences? Do you favour the flexibility that it now seems to offer or do you favour a more rigid definition?

Mr. Meyboom: I think we favour the flexibility.

Mr. Proulx: Also, it is very difficult to put thresholds on factors like impact on market structure and competition and highly concentrated incidents on specific groups, so judgment must be exercised.

• 1215

The Chairman: Do you feel that this determination of whether it is a major or a minor regulation should, itself, be the subject of public scrutiny and published so that interested parties might have an opportunity to investigate it? Is that the type of regulatory operation which should be made public? Would that cause a lot of problems? Would it increase the type of time that is necessary to get things done?

Mr. Meyboom: I think it is an excellent suggestion to make the regulatory considerations more visible. If that is the direction you are going in, I think it is the kind of procedure that would certainly meet that objective, of making the considerations more visible . . .

The Chairman: Including publication of the determination as to whether it is minor or major?

Mr. Meyboom: . . . as to why it was that something was considered a minor regulation and therefore not subjected to SEIA.

An hon. Member: Yes.

Mr. Meyboom: We do not pursue that with Agriculture Canada in particular because they reported to us some delays on some of their regulations; it took them some time to come

[Translation]

riez-vous procéder à une évaluation globale du programme? Avez-vous pu quantifier les avantages du système AISE? Croyez-vous que l'on pourrait évaluer avec précision les avantages et, sinon, saurons-nous jamais si les coûts du système sont justifiés?

M. Meyboom: A en croire les réponses que nous avons déjà reçues, particulièrement du secteur non gouvernemental, je crois que l'avantage principal a été que le secteur privé semble convaincu que la politique a amené les ministères du gouvernement à faire plus attention aux règlements qu'ils imposent à la société. Il s'agit là d'un avantage énorme. Autrement dit, non seulement les ministères ont-ils été plus prudents dans la mise en œuvre de nos règlements, mais on s'en est aussi rendu compte. J'estime qu'il s'agit là d'un progrès énorme et important.

M. MacLellan: Je vous remercie.

Le président: Voulez-vous dire par là qu'il y a eu moins de règlements? Considérez-vous cela comme une forme de régulation des règlements?

M. Meyboom: Peut-être un peu.

Le président: Puis-je vous poser une couple de questions encore? Êtes-vous satisfait de la distinction qu'on apporte entre un règlement mineur et un règlement majeur? Pourrait-on raffiner davantage cette définition, préciser davantage les différences? Êtes-vous en faveur de la flexibilité que cette définition semble maintenant offrir ou favoriserez-vous une définition plus rigide?

M. Meyboom: Nous sommes en faveur de la flexibilité.

M. Proulx: Il est en outre très difficile de fixer des limites à des facteurs comme l'impact sur la structure des marchés, la concurrence et des incidents très concentrés sur des groupes particuliers. Il faut donc faire preuve de jugement.

Le président: Croyez-vous que cette distinction entre un règlement majeur et un règlement mineur devrait en soi être scrutée par le public et rendue publique afin que les parties intéressées aient la chance de l'étudier? Cet aspect de la réglementation devrait-il être rendu public? Cela causerait-il beaucoup de problèmes. Cela prolongerait-il le temps qu'il faut pour agir?

M. Meyboom: C'est une excellente suggestion. Si vous vous orientez dans ce sens, c'est le genre de procédure qui répondrait sans aucun doute à l'objectif qui consiste à rendre certains facteurs plus visibles . . .

Le président: Y compris la publication de la distinction entre un règlement mineur ou un règlement majeur?

M. Meyboom: . . . qui permet de déterminer qu'un règlement est considéré comme mineur et non pas assujéti au système AISE.

Une voix: Oui.

M. Meyboom: Nous n'essayons pas de le faire avec Agriculture Canada en particulier parce que ce ministère nous a signalé certain retards dans le cas de certains règlements. Il

[Texte]

to a judgment as to whether it was major or minor, and they may have some practical considerations to bring to your attention on that question that we do not have.

The Chairman: Okay. The Minister this morning mentioned that there are all sorts of alternative methods of dealing with regulation, including taxes, subsidies, grants, etc. Does that type of other consideration go into the equation when you are doing a SEIA? Is there a search for alternative methods of regulation other than the one that is being proposed? Does one look for alternative methods of regulation or other ways by which one might achieve the same benefit?

Mr. Meyboom: I think that with a SEIA, when you talk about options and alternatives, you are talking about alternative levels of regulation. For instance, the example on the fluorocarbon regulations was a choice between a complete ban or a partial ban or a ban only when it is used in certain applications. They were all variations on the same theme in a regulation of one kind or another.

The Chairman: You did not consider toxining it to death?

Mr. Meyboom: No, we did not consider that, Michel, did we?

Mr. Proulx: No.

Mr. Meyboom: They were all variations on the theme of regulation; not on alternative methods of achieving the same objective, namely, getting less of a particular substance in the atmosphere.

Mr. Fulton: Perhaps, Mr. Chairman, one other example of an alternative to specific regulation is the case study that was done on the consumption of energy by refrigerators. This is now a published program, so that it leaves it to the consumer to decide how serious he is as to energy conservation. The manufacturer is thereby forced to move into compliance rather than to be regulated into it in a very inflexible way as to standards of energy consumption.

The Chairman: Yes. Thank you. Just before we close, are there any other questions from members or staff? No? In conclusion, I would like to thank you very much for the assistance you have given us prior to today and for the very forthright and thorough approach which you brought to this meeting. Your forthrightness has been very helpful to us. We did pose certain questions and made some recommendations, and if you have any further thoughts on them or any other ideas as the process goes on and could get back to us on those, we would welcome your advice, your counsel. On behalf of all of us, I would like to thank each one of you very much for your co-operation and assistance. Thank you.

• 1220

We will meet again at 2.00 p.m. here in the same room, although I was just wondering if this side could have a little meeting right now. We have a few things to decide.

[Traduction]

leur a fallu du temps pour décider s'ils s'agissait d'un règlement majeur ou mineur et le ministère aura peut-être certaines considérations pratiques à vous signaler à ce sujet.

Le président: Très bien. Le ministre a déclaré ce matin qu'il y a toutes sortes de façons de traiter les règlements, y compris les taxes, subventions, octrois, et ainsi de suite. Ce genre de considérations fait-il partie de l'équation lorsque vous procédez à un analyse AISE? Recherche-t-on d'autres méthodes de réglementation que celle qui est proposée ou d'autres façons d'atteindre le même résultat?

M. Meyboom: Dans le cas d'une analyse AISE, lorsque vous parlez d'options et de solutions de remplacement, vous parlez de niveaux possibles de réglementation. Par exemple, dans le cas des règlements sur le fluorocarbène, il a fallu choisir entre une interdiction complète, une interdiction partielle ou une interdiction uniquement dans le cas de certaines applications. Il s'agit cependant là de variations du même thème dans un règlement d'un genre ou d'un autre.

Le président: Vous n'avez pas envisagé de le détruire à l'aide de toxines?

M. Meyboom: Non, n'est-ce pas Michel?

M. Proulx: Non.

M. Meyboom: Il s'agit là de variations du thème de la réglementation et non de façons possibles d'atteindre le même résultat, c'est-à-dire de réduire les émanations d'une substance en particulier.

M. Fulton: Monsieur le président, un autre exemple de solution de remplacement à une réglementation précise est l'étude de cas qui a été faite sur la consommation de l'électricité par les réfrigérateurs. Il s'agit maintenant d'un programme qui a été rendu public et qui laisse au consommateur la liberté de décider avec quel sérieux il envisage la consommation de l'énergie. Le fabricant est ainsi forcé de respecter les normes de conservation de l'énergie par les forces du marché et non pas par voie réglementaire.

Le président: En effet. Je vous remercie. Avant de terminer, y a-t-il d'autres questions des députés ou du personnel? Non? Pour conclure, je vous remercie beaucoup de l'aide que vous nous avez accordée jusqu'à aujourd'hui ainsi que de la franchise et de la minutie que vous avez apportées à cette réunion. Votre franchise nous a été très utile. Nous avons posé certaines questions et fait certaines recommandations et si vous avez d'autres idées à formuler à mesure que nous progressons nous accueillerons vos conseils avec plaisir. En notre nom à tous, je remercie chacun d'entre vous de votre collaboration et de votre aide. Je vous remercie.

Nous nous réunirons de nouveau à 14 heures ici. Entre temps, j'aimerais que nous ayons, de ce côté ci, une petite réunion dès maintenant. Nous avons quelques décisions à prendre.

[Text]

AFTERNOON SITTING

• 1410

The Chairman: If this meeting could come to order—in English. For the sake of the record, we have a problem. We have just been informed that the translators are on strike and, unfortunately, we will not be able to have simultaneous translation. If this causes any problems for any witnesses or any members of the committee, we shall try to struggle through in the two official languages and do as best we can.

It is our pleasure to have with us this afternoon during the continuation of the hearings dealing with regulatory reform Mr. Donald Goodwin, who is Deputy Comptroller General for Program Evaluation in the Office of the Comptroller General, and Mr. Martin Ulrich, Assistant Director for Program Evaluation, also with the Comptroller General's office.

I believe, Mr. Goodwin, you have some remarks you are going to be making to us?

Mr. Donald Goodwin (Deputy Comptroller General, Program Evaluation Branch, Office of the Comptroller General of Canada): If you like, Mr. Chairman, yes.

The Chairman: After that, we could open up to questions. If I could, just before you commence, indicate that we appreciate very much your being here on very short notice and the fact that you have responded to our call for your assistance. That short notice has been necessitated by our very short life span; we expire on December 19, automatically.

As you are aware, we have published a preliminary report, which just contains possible suggestions; we are not wedded to them, they are there to provoke discussion.

We will have some questions for you, and there will be things that you will want to tell us, I hope, but if you find that we have not asked the proper questions or if there is other material that is not elicited and that you feel would be of use to us, we would appreciate your views, we would appreciate your volunteering them. We are facing a difficult task in terms of putting together a very practical working document, which we are going to have to have done fairly quickly, and this is why your experience and your advice is going to be very useful to us. I appreciate your being here, all of us do. Mr. Goodwin.

Mr. Goodwin: Mr. Chairman, if I could just open with a brief statement. I could, perhaps, summarize a few main comments from our office that are reflected in your report and which, again, reflect and identify what our concerns in our own office are. That would be, of course, the program evaluation and the issues you have raised related to the evaluation of regulatory programs, the use of sunset and then some short comments on the concept of a regulatory budget.

[Translation]

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: Nous allons commencer s'il vous plaît, en anglais. Pour le dossier, je dois vous indiquer que nous avons un problème. On vient de nous apprendre que les traducteurs sont en grève et malheureusement, nous ne pourrions pas avoir la traduction simultanée. Si cette difficulté cause un problème particulier à un témoin ou à un membre du comité, nous essaierons de nous débrouiller avec les deux langues officielles du mieux que nous le pourrions.

Nous avons le plaisir d'avoir avec nous cet après-midi, et aussi pour la suite des audiences sur la réforme de la réglementation, M. Donald Goodwin, qui est sous-contrôleur général à l'évaluation des programmes au bureau du contrôleur général et M. Martin Ulrich, directeur adjoint de l'évaluation des programmes, également au bureau du contrôleur général.

Monsieur Goodwin, je crois que vous avez des commentaires à nous faire.

M. Donald Goodwin (sous-contrôleur général, Direction de l'évaluation des programmes, Bureau du contrôleur général du Canada): Monsieur le président, oui, si vous le permettez.

Le président: Après vos observations préliminaires, nous pourrions avoir une période de questions. Avant que vous ne commenciez, j'aimerais vous dire à quel point nous apprécions votre présence ici malgré le très court préavis que vous avez eu. Nous vous remercions également d'avoir répondu à notre demande. Le très court préavis que vous avez eu est dû au fait que notre comité est très récent; son mandat prend fin automatiquement le 19 décembre.

Comme vous le savez sans doute, nous avons publié un rapport préliminaire qui contient certaines propositions; nos opinions ne sont toutefois pas arrêtées et ces propositions ont pour but de provoquer la discussion.

Nous aurons aussi des questions à vous poser et il y aura également des choses que vous voudrez nous dire, je l'espère; toutefois, si vous trouvez que nous n'avons pas posé les bonnes questions ou s'il y a d'autres points qui ne vous paraissent pas clairs et que vous pensez pouvoir nous fournir des précisions, nous aimerions bien entendre vos commentaires; nous aimerions bien que vous nous communiquiez tous les renseignements qui peuvent nous être utiles. Nous faisons face à la tâche difficile de rédiger un document de travail très pratique dans un laps de temps assez court et c'est pour cette raison que votre expérience et vos conseils nous seront très utiles. Nous vous remercions encore une fois de votre présence. Nous aussi, monsieur Goodwin.

M. Goodwin: Monsieur le président, j'aimerais commencer par vous faire de brefs commentaires. Je pourrais peut-être résumer quelques-unes des principales observations de notre bureau qui sont mentionnées dans votre rapport et qui, encore une fois, indiquent nos préoccupations particulières à notre propre bureau et qui portent, bien sûr, sur l'évaluation des programmes et les questions que vous avez soulevées quant à l'évaluation des programmes de réglementation, le recours aux dispositions crépusculaires et aussi certains brefs commentaires sur le concept du budget de réglementation.

[Texte]

If I start off with the evaluation of regulatory programs, I would like to point out that it is now government policy that departments are required to evaluate all their programs over a suggested period of three to five years, and that although evaluation has been carried out in the past in government, basically the studies themselves were not part of any kind of systemized program and were really not an integral part of the decision making process of government, they tended to be rather individual studies on an ad hoc, as required, basis. Now we are moving to a much more comprehensive program, as reflected in the Treasury Board policy 1977-47.

In terms of the application to regulatory programs, I think we certainly consider that the application is there, however, the work that has been done until very recently has tended to focus on expenditure programs themselves. So, a current government initiative on regulatory reform we see would be very helpful in bringing a balanced approach to the application of evaluation resources to both expenditure and regulatory programs. I would imagine we would want to explore this further later on in questioning, but it is difficult, I think, to grasp the relationship between specific regulations, regulatory programs and how they fit into expenditure programs. That is something I think we might want to talk a bit about.

The main features of our policy include the assignment of responsibility for evaluating programs in departments to deputy ministers. The responsibility is not at the centre. It is not in the central agency. It is keyed directly to the responsibility of deputy ministers.

The second major aspect of the policy is the fact that there is a continuing need to look at both the effectiveness of programs and the efficiency with which they are being administered and delivered.

The third point I would like to make is that departments are expected to develop explicit plans which display the range of their programs, the evaluations that will take place and when they will take place, over whatever the department determines as its most logical period and cycle for evaluation. As well as the fact that deputies are responsible for the actual conduct and planning of evaluations, we have recently been working to ensure that there is a relationship between the departmental view of what should be evaluated and the procedures that exist at the centre, related to the so-called expenditure management framework, where central concerns are reflected in the departmental plans. Again, that is something else you might be interested in exploring a bit further. Of course, the results of evaluation studies are available to the Treasury Board and other cabinet committees, as well as the deputy minister himself.

If I turn to talk a bit about the capacity in departments to carry out program evaluations, I think the comment I would make there is that the capacity is limited. There is no question we have yet to reach the point where we have a full-blown,

[Traduction]

Je vais commencer avec l'évaluation des programmes de réglementation et je voudrais d'abord indiquer que la politique officielle du gouvernement exige maintenant que les ministères évaluent tous leurs programmes sur une période proposée de trois à cinq ans. Bien que des évaluations aient déjà été faites dans le passé au sein du gouvernement, essentiellement, les études elles-mêmes ne faisaient pas partie d'un programme systématique et ne faisaient pas réellement partie intégrante du processus du gouvernement. Il s'agissait plutôt d'études particulières faites à mesure des besoins. Nous nous orientons maintenant vers un programme beaucoup plus complet, comme l'indique la directive du Conseil du trésor 1977-47.

Pour ce qui concerne l'application aux programmes de réglementation, je pense que nous pouvons dire que l'application est certainement faite; toutefois, les travaux qui ont été accomplis jusqu'à très récemment ont eu tendance à se concentrer sur les programmes de dépenses eux-mêmes. Ainsi, l'initiative actuelle du gouvernement sur la réforme des règlements serait, à notre avis, extrêmement utile à l'établissement d'une approche équilibrée de l'application des ressources d'évaluation tant aux programmes de dépenses qu'aux programmes de réglementation. Je crois que nous pourrions explorer davantage cette question au cours de la période de questions mais je crois qu'il est difficile de saisir la relation qui peut exister entre des règlements particuliers et les programmes de réglementation et leur application aux programmes de dépenses. Je crois que nous voudrions discuter davantage de ce point.

Un des principaux aspects de notre politique consiste à donner la responsabilité de l'évaluation des programmes ministériels aux sous-ministres. La responsabilité n'est pas au centre. Elle n'appartient pas à l'organisme central. Elle est directement rattachée à la responsabilité des sous-ministres.

Un deuxième aspect très important de notre politique consiste dans le fait qu'il existe un besoin constant d'examiner l'efficacité des programmes et l'efficience avec laquelle ils sont administrés et accomplis.

Le troisième point que j'aimerais souligner est le fait que l'on s'attend à ce que les ministères élaborent des programmes détaillés pour couvrir toute la gamme de leurs activités, les évaluations qui seront faites et le moment où elles seront faites d'après ce que le ministère considère comme la période la plus logique ou comme le meilleur cycle d'évaluation. Également, les sous-ministres sont responsables de l'exécution et de la planification des évaluations et, dernièrement, nous avons essayé de faire en sorte qu'il existe un rapport entre la conception du ministère de ce qui devrait être évalué et les procédures qui existent au sein de l'organisme central quant à ce qu'il est convenu d'appeler le cadre de gestion des dépenses, où les préoccupations centrales sont traduites dans les plans ministériels. Encore une fois, vous voudrez peut-être explorer davantage cette question. Évidemment, le Conseil du trésor et les autres comités du Cabinet, ainsi que les sous-ministres eux-mêmes, ont accès aux résultats des évaluations.

D'autre part, si on veut parler un peu de la capacité des ministères d'effectuer des évaluations de programmes, je crois que je devrais dire que cette capacité est limitée. Il est certain que nous n'avons pas encore atteint le point où la plupart des

[Text]

up-and-running capability in most departments. Sufficient resources in budgets and the skills and the numbers of officers have really yet to be assigned to the function. That shift is something which we in the OCG see ourselves as working very directly with departments to encourage.

Perhaps more importantly, government-wide and departmental management processes themselves, the actual processes for considering the results of evaluation, are still not fully established and not fully utilizing results of evaluations effectively. Again, if I look at the overall central expenditure management system, we are still very much in the early stage of evolution there, as to how the results will flow from departments into the centre in order that they become an integral part of that decision-making process.

If I were to give you some idea of where we are in the status of departments, we consider we have 12 or 20 major departments we looked at under the IMPAC process which now have adequate program evaluation policies in place and plans that are actually being worked on—that is, specific studies being conducted against those plans. But if we then look at the resources those departments have to execute the plans, we would suggest the amount of resources available is likely less than half what is realistically required to execute the plans. I could give you some more specific information on what those resources might be.

In most of the remaining departments of the total of 29, which is the universe of departments the Comptroller General's Office includes under IMPAC, these surveys have actually resulted in the development of policies and plans, and we are working with the balance of those departments to establish the function on the one hand and see then the execution of evaluations, following the establishment of the function.

If I could just pause there, I would suggest there is a distinction in our work between trying to get a department in shape, with the resources in place, actually to do evaluations, and then working with those departments in order that they do useful and effective work.

• 1420

If I turn to sunset legislation, we have investigated the applicability of sunset as a means of regulatory parliamentary reconsideration of existing programs in conjunction with the sunset initiative identified by the previous government in the 1979 throne speech. We have looked at the range of types of clauses one could consider and we see sunset as taking several forms, ranging from selective use of termination, authority lapsing clauses, review clauses in particular pieces of legislation—we have that now, of course, in a number of acts—to automatic termination, authority lapsing and review of whole areas of legislation. There is a whole range of models one could imagine when you look at the subject of sunset. Martin Ulrich, by the way, was central to the work we were doing in there and

[Translation]

ministères disposeraient d'une capacité adéquate et bien rodée. Il nous reste à affecter à cette fonction des ressources budgétaires suffisantes et un nombre suffisant de fonctionnaires compétents dans cette discipline. Au bureau du contrôleur général, nous travaillons en étroite collaboration avec les ministères pour essayer de les encourager à effectuer ce transfert de ressources.

Ce qui est peut-être plus important encore, c'est que, au niveau de l'ensemble du gouvernement et du processus de gestion des ministères, les structures nécessaires à l'analyse des résultats des évaluations ne sont pas solidement implantées et n'utilisent pas d'une manière totalement efficace le résultat de ces évaluations. Encore une fois, si j'examine l'ensemble du système de gestion central des dépenses, nous sommes encore au tout début de l'évolution pour ce qui concerne la transmission des résultats des ministères au centre pour faire en sorte qu'ils deviennent une partie intégrale du processus décisionnel.

Pour vous donner une idée du point où nous en sommes dans les ministères, nous estimons que 12 des 20 principaux ministères que nous avons étudiés en fonction des résultats ont un programme adéquat d'évaluation en place et des plans qui sont effectivement mis en œuvre, c'est-à-dire que des études précises vérifient l'application de ces plans. Par contre, si nous examinons les ressources dont disposent ces ministères pour exécuter les plans, nous croyons que les ressources disponibles ne correspondent vraisemblablement qu'à moins de la moitié de ce qui serait réellement nécessaire pour appliquer ces plans. Je pourrais vous donner des informations plus précises sur les ressources qui pourraient être nécessaires.

Dans la plupart des autres ministères sur le total de 29 qui constituent l'univers ministériel sur lequel le bureau du contrôleur général exerce son autorité, ces évaluations ont en fait abouti à l'établissement de politiques et de plans et nous travaillons avec les autres ministères pour établir la fonction d'une part et l'évaluation d'autre part, après l'établissement de la fonction.

Si je puis me permettre une petite parenthèse je voudrais vous dire que, dans notre travail, nous voyons une distinction entre le fait d'essayer d'aider un ministère à mettre en place les ressources nécessaires pour faire les évaluations et le travail que nous faisons ensuite avec ces ministères pour essayer de les aider à faire un travail utile et efficace.

Je vais maintenant vous parler des lois crépusculaires ou de temporisation. Nous avons examiné la possibilité d'utiliser ces lois pour amener le Parlement à examiner périodiquement les programmes en vigueur parallèlement antérieur dans le discours du Trône de 1979. Nous avons examiné les différents types de dispositions possibles et nous avons constaté que les dispositions crépusculaires peuvent prendre plusieurs formes, depuis l'usage sélectif des fins de programmes, les dispositions retirant le pouvoir d'agir après l'expiration d'un certain temps, les dispositions de révision énoncées dans certaines lois particulières—qui existent déjà, évidemment, dans un certain nombre de lois—jusqu'à la fin automatique, le retrait du pouvoir d'agir et la révision de groupes complets de lois. On peut imaginer

[Texte]

I would like to ask him to discuss any of the issues you could like to explore.

In general, the experience in the United States is quite wide but it indicates that there are a lot of benefits to a much more selective approach than an automatic approach, and I assume that the committee has looked at those models. By and large, the automatic application has tended to be something less than completely effective simply because of the workload involved and the broad approach that is taken.

When we look at an approach to sunset legislation as it would apply conveniently to primary legislation, from individual regulations where we have a specified and primary legislation for enabling legislation, those same issues come up. I must say that we have not looked at the application of sunset principles to individual regulations or the whole areas of subordinate legislation. We do not have a great deal of experience or ideas on that, but again we would be prepared to enter into any kind of a discussion in those areas.

I will turn to the third area in terms of regulatory budgets. Again, there is no Canadian federal experience on regulatory budgets so we really are only aware of some of the literature that surrounds the topic, but I think we do believe that the nature of regulatory budgets would suggest that it would be inappropriate to consider that process as part of the estimates since it is not a government expenditure but rather a limit on private-sector resources that the government can require to be spent through the regulatory process. I might add there that the focus of regulatory budgets on cost might well be simply an inappropriate limiting factor in the way one looks at the logic and the rationale for any particular legislation.

As a final point on regulatory budgets, I would suggest that we have a long way to go as an institution, the Government of Canada, in just getting ourselves up to shape on financial budgeting and that the kinds of skills and processes that we would see required in order to deliver a useful package of regulatory budgets is a long way from where our skills and resources are today. So with those words, Mr. Chairman, I have very quickly scanned those three major topics, whatever you care to discuss.

The Chairman: Good. Mr. Anguish, do you wish to start off?

Mr. Anguish: When you started off, although the word was not used, it sounded to me as if you were describing the IMPAC studies. Is that correct?

Mr. Goodwin: IMPAC was the process we entered into with now 29 departments to survey the range of management practices that were in existence. Program evaluation is one function that we looked for in the departments, so when we talk about where things sit, we usually look at those 29 departments and try to track our progress against those 29 departments. So the way to look at program evaluation is to

[Traduction]

toute une gamme de dispositions crépusculaires. Martin Ulrich, en passant, a joué un rôle prépondérant dans nos travaux et j'aimerais lui demander d'examiner avec vous les questions que vous pourriez vouloir explorer davantage.

D'une manière générale, les États-Unis ont une vaste expérience dans ce domaine mais tout indique qu'il y a beaucoup d'avantages à prendre une approche sélective plutôt qu'une approche généralisée et je présume que le comité a eu la possibilité d'examiner les dispositions possibles. Dans une large mesure, l'application automatique a eu tendance à ne pas être totalement efficace simplement parce que la charge de travail est trop considérable et parce que l'approche est trop générale.

Lorsque nous examinons l'application des lois crépusculaires à la législation classique, distinguées des règlements qui tirent leur autorité d'une loi habilitante précise, les mêmes problèmes se posent. Je dois cependant dire que nous n'avons pas étudié l'application du principe des dispositions crépusculaires à des règlements particuliers ou à des domaines complets de réglementation. Nous n'avons pas une vaste expérience ni un grand nombre d'idées sur ce sujet, mais encore une fois, nous aimerions discuter avec vous de ces sujets.

Je vais maintenant me pencher sur le troisième aspect des budgets de réglementation. Le gouvernement fédéral canadien n'a aucune expérience de ces budgets et tout ce que nous avons, en fait, est une connaissance de la littérature publiée sur le sujet, mais je crois que nous pensons que la nature des budgets de réglementation semble indiquer qu'il ne serait pas approprié d'examiner ce processus comme partie du processus budgétaire puisqu'il ne s'agit pas d'une dépense du gouvernement mais plutôt une limite sur les ressources du secteur privé dont le gouvernement peut autoriser la dépense par le processus de réglementation. Je pourrais ajouter que le fait que les budgets de réglementation sont centrés sur les coûts pourrait très bien constituer un facteur de limitation inapproprié à la lumière de la logique particulière d'une loi donnée.

En guise de conclusion sur les budgets de réglementation, en tant qu'institution, a beaucoup de chemin à faire pour être pleinement en mesure de faire ses budgets financiers et qu'il existe un écart énorme entre les talents et les processus qui seraient nécessaires pour mettre en place un ensemble utile de budgets de réglementation et les talents et les ressources dont nous disposons aujourd'hui. Voilà, monsieur le président, j'ai parcouru rapidement les trois principaux sujets et je suis maintenant prêt à discuter avec vous des autres points qui vous intéressent.

Le président: Très bien; monsieur Anguish, voulez-vous commencer?

M. Anguish: Au début, vous avez semblé décrire les études PPCG bien que vous n'ayez pas employé cette expression. Est-ce exact?

M. Goodwin: Le PPCG est le processus que nous avons mis en place dans 29 ministères pour étudier toute la gamme des pratiques de gestion mises en application. L'évaluation des programmes est l'une des fonctions que nous avons examinées au sein des ministères, de sorte que lorsque nous parlons de la situation à un moment donné, nous examinons ordinairement ces 29 ministères et nous essayons de déterminer nos progrès

[Text]

look upon it very much as a specific management function, because it is assigned to the deputy minister, parallel to say strategic planning, operational planning, broad range . . .

• 1425

Mr. Anguish: Assigned by your office?

Mr. Goodwin: That is right. It is assigned by our office in terms of our responsibility for overseeing the application of Treasury Board policy.

Mr. Anguish: Let us see if I have this straight then: The evaluation is assigned by the Comptroller General's office; the evaluation is done, and then there is action taken between the department and the Comptroller General's Office to develop an action plan, and then there is an implementation phase. What happens from the implementation phase on? What sort of monitoring is there or what are the steps after there is an implementation of an action plan?

Mr. Goodwin: There is always a problem and confusion here about the distinction between what our colleagues in the management practices branch talk about, an action plan for IMPACT, and what we talk about as a plan for evaluation. An action plan and IMPACT is where a department does put on paper all of the obligations it is prepared to undertake in order to address the deficiencies that have been identified through the impact survey.

If we say there are major deficiencies in operational planning, then in the action plan we look for a discussion of operational planning in all of the projects that are necessary in order to bring the capability of the department up to scratch so we look for in almost every case a discussion of program evaluation and how the department is going to move, establish the policy, develop the organization, allocate resources and make their initial steps in developing their plan.

Now, when they have established that capability we then look for the department to develop a plan for evaluation, not just a plan to establish the capability but now to get on and do the job, and that plan includes defining what we call the program components, the elements of those large "P" programs that one looks at in estimates. How do you break up all of those programs in a department, what are the logical, valuable units, and then how do you put that into a long-range plan, three to five years as the policy suggests. Then the tracking process that we are involved in—and, of course, we are providing assistance throughout—is to understand how that plan is being actually executed and what studies are being conducted.

Mr. Anguish: While that plan is being executed, is it monitored by the Comptroller General's office?

Mr. Goodwin: In fact, in certain cases we are actually working with departments and perhaps playing as much as 50 per cent of the role in developing the plan with them, but do

[Translation]

par rapport à ces 29 ministères. La façon d'aborder l'évaluation des programmes consiste à la considérer comme une fonction de gestion spécifique, parce qu'elle est confiée au sous-ministre, parallèlement, disons, à la planification stratégique, à la planification opérationnelle et à la planification à long terme.

M. Anguish: Est-ce votre bureau qui a confié cette tâche au sous-ministre?

M. Goodwin: C'est exact. Cette fonction est attribuée par notre bureau dans la mesure où nous avons la responsabilité de surveiller l'application des directives du Conseil du trésor.

M. Anguish: Voyons si j'ai bien compris: l'évaluation est assignée par le bureau du contrôleur général; l'évaluation est faite et ensuite des mesures sont prises entre le ministère et le bureau du contrôleur général pour mettre au point un plan d'action. Ensuite, il y a une phase d'exécution. Qu'est-ce qui se passe au cours de la phase d'exécution? Y a-t-il un genre de contrôle ou des mesures sont-elles prises par suite de l'exécution du plan d'action?

M. Goodwin: Il y a toujours un problème et une certaine confusion quant à la distinction que nos collègues gestionnaires font entre un plan d'action PPCG et ce que nous-mêmes appelons un plan un plan d'évaluation. Il y a un plan d'action et un PPCG lorsqu'un ministère met sur papier toutes les obligations qu'il est prêt à prendre pour corriger les lacunes qui ont été déterminées par l'étude PPCG.

S'il y a des lacunes majeures dans la planification opérationnelle, nous examinons, dans le plan d'action, la planification opérationnelle pour tous les projets qui sont nécessaires pour amener la capacité du ministère à son plein potentiel de sorte que dans la plupart des cas nous devons examiner l'évaluation des programmes et les mesures que le ministère se propose de prendre, comment il établit ses politiques, comment il développe son organisation, répartit ses ressources et prend les mesures initiales pour développer leur plan.

Ensuite, après qu'ils ont acquis cette capacité, nous cherchons à amener le ministère à développer un plan d'évaluation qui n'est pas simplement un plan qui vise à établir la capacité mais qui indique par où commencer et comment exécuter le travail; le plan comprend la définition de ce que nous appelons les composantes du programme, les éléments de ces grands programmes que nous voyons dans les prévisions budgétaires. Comment vous répartissez tous ces programmes dans un ministère, quels sont les ensembles logiques et évaluable, et comment vous les insérez dans un plan à long terme, c'est-à-dire une période de trois à cinq années, comme le suggère la politique. Ensuite, nous assurons un certain suivi et, bien sûr, nous fournissons une collaboration tout au long du processus pour comprendre comment ce plan est réellement mis en pratique et pour savoir quelles études sont faites.

M. Anguish: L'exécution du plan est-elle surveillée par le bureau du contrôleur général?

M. Goodwin: En fait, dans certains cas, nous travaillons directement avec les ministères et notre rôle représente peut-être 50 p. 100 du développement du plan mais il ne faudrait

[Texte]

not let me leave you with the idea that it is our plan. It is not. It is the department's responsibility to carry out the evaluation. It is the department's responsibility to develop that plan. We work with them to provide them with advice and assistance.

Mr. Anguish: I think I understand. What I am trying to do is develop in my own mind how the process that you use in working with the departments would fit into the process of setting regulations and I can see them working out quite well under the methods that you have used and that is the reason I was following that.

How many departments, agencies, have undertaken to do IMPACT studies?

Mr. Goodwin: All of the departments we have looked at, 29 in number; all departments have now had a survey completed, and all but one department, the very last department that we have just completed in the survey, are either engaged in developing these action plans that address all other management control and management issues or they have actually done that and have moved on and now are actually implementing it.

Mr. Anguish: What about agencies outside of departments, I am thinking of the Canadian Transport Commission, CRTC, et cetera.

Mr. Goodwin: There is a whole range of agencies, of course, that we are not currently working with that are not part of the IMPAC process. The policy and program evaluation 1977-47 imposes the same obligations on agencies as it does on departments as long as they are subject to Treasury Board considerations and the Financial Administration Act. That certainly is a larger number than the universe we are currently working with.

• 1430

Mr. Anguish: So can you tell me then what agencies have taken part in the studies?

Mr. Goodwin: I guess CTC would be the only agency per se. I could quickly tell you the ones that are not. For instance, such larger agencies as NEB, AECB, AECL, Crown corporations, as well as CRTC, are not part of the impact process.

Mr. Anguish: Will they be, or are there plans to have them involved?

Mr. Goodwin: Yes, that is exactly where we are right now in the office, trying to understand what we have referred to as "Impact 3," exactly how we go about looking at these additional agencies. In respect of some of the kinds of issues that we are dealing with, some of those agencies are relatively small and they do not have the administrative machinery that would be appropriate at all for us to go in and, say, do the kind of survey that one would do on the Department of Transport, with 22,000 people. So we are trying to tailor a modifier approach to one that is realistic, in terms of the scale and size of those agencies, and at the same time get what we are interested in getting out of the system.

[Traduction]

pas que vous pensiez qu'il s'agit de notre propre plan. Il s'agit du plan du ministère et c'est le ministère qui a la responsabilité de procéder à l'évaluation. Le ministère a la responsabilité d'établir le plan. Nous travaillons avec lui pour lui fournir des conseils et une certaine assistance.

M. Anguish: Je crois que je comprends. Ce que j'essaie de faire, c'est de comprendre comment fonctionne le processus que vous utilisez lorsque vous travaillez avec les ministères et comment il s'insère dans le processus de réglementation et je vois que cela fonctionne très bien avec les méthodes que vous avez utilisées et c'est pour cette raison que je m'y intéresse.

Combien de ministères et organismes ont entrepris des études PPCG?

M. Goodwin: Tous les ministères que nous avons étudiés, c'est-à-dire 29 au total, tous les ministères ont été évalués et tous, sauf un, celui que nous venons tout juste de terminer, s'occupent actuellement de mettre au point des plans d'action qui portent sur tous les autres contrôles de gestion et les autres problèmes de gestion, ou ils l'ont déjà fait et ils sont déjà rendus dans la phase d'exécution.

M. Anguish: Qu'en est-il des organismes qui sont à l'extérieur des ministères? Je pense par exemple à la Commission canadienne des transports, au CRTC, et ainsi de suite.

M. Goodwin: Il existe, bien sûr, un grand nombre d'organismes avec lesquels nous ne travaillons pas actuellement et qui ne feront pas partie du processus PPCG. L'évaluation des programmes et politiques 1977-47 impose la même obligation aux organismes qu'aux ministères dans la mesure où elles sont assujetties au Conseil du trésor et à la Loi sur l'administration financière. Ce nombre est certainement plus considérable que l'univers avec lequel nous travaillons actuellement.

M. Anguish: Pouvez-vous alors m'indiquer quels organismes ont participé à ces études?

M. Goodwin: La CTC est le seul organisme en soi, je pense. Je pourrais vous indiquer rapidement quels organismes n'en n'ont pas fait partie. Par exemple les organismes plus importants comme l'ONE, l'EACL, les corporations de la Couronne ainsi que le CRTC.

M. Anguish: En feront-ils partie éventuellement?

M. Goodwin: Oui, nous sommes rendus exactement à ce point dans notre bureau, nous essayons de comprendre ce que nous avons appelé le «PPCG 3», c'est-à-dire comment exactement nous allons examiner ces organismes additionnels. Par rapport au genre de questions que nous traitons, certains de ces organismes sont relativement petits et ils n'ont pas l'organisation administrative qui nous permettrait de faire le genre d'études qui seraient possibles avec le ministère des Transports, qui a 22,000 employés. Nous essayons donc de modifier notre approche pour l'adapter de façon réaliste aux dimensions de ces organismes, et en même temps, obtenir quand même ce que nous recherchons.

[Text]

I would just remind you that we are also in the process now of looking at this whole Crown corporations' bill and, although I am not working directly with it, I gather we would expect that those issues are going to be resolved over the next month, fairly shortly, and then one will understand more clearly the expectations that will be imposed on Crown corporations and agencies. At the moment, I guess, our policy would apply to all Crown corporations and agencies that are Schedule A and B and not C and D.

Mr. Anguish: But you are talking about that within your office right now?

Mr. Goodwin: Yes, we are.

Mr. Anguish: And you expect to come up with a decision within a relatively short period of time?

Mr. Goodwin: I would say that in a couple of months we would have a pretty firm view as to just what we are going to do as we move into 1981-82, into the new fiscal year. As part of our over-all strategic plan in the office we have allocated 1981 and 1982 to that area. We are still trying to focus and concentrate our efforts on the larger 29 departments. Now I realize that from the point of view of this particular task force there may be very specific agencies concerned with regulations that fall out of that universe, but we do in fact have something like well over 90 per cent of all expenditure programs captured within those 29 departments and something like 85 to 87 per cent of person-years. So what we have dealt with now is by far and wide the bulk of expenditure and tax programs, and person-years in government.

Mr. Anguish: Are the total 29 departments that have undertaken this at the stage of implementing their action plans?

Mr. Goodwin: Very much so. I apologize because I do not have that figure in front of me, but I would guess that we have approved about 14 to 15 action plans, which means that they are already then fully in stage of development, and possibly even some plans which have not gone through our whole internal approval process in fact are being partially implemented.

But when I give you that information I am talking about not just evaluation but the whole range of management improvements that are identified in the plan.

Mr. Anguish: To the best of your knowledge, how long did that take from its inception, as far as you know, from the Comptroller General's Office, until the point where it is now, where they are actively implementing the action plans?

Mr. Goodwin: The history is that as of April past—that was the two-year anniversary of the office—and shortly after . . .

Mr. Anguish: April 1979?

Mr. Goodwin: April 1980 was the second anniversary. So the Office of the Comptroller General was established in April 1978, when Harry Rogers arrived on the scene. The survey process per se predates my time but I believe it started in September 1978, and so now we are in September 1980 and we

[Translation]

Je voudrais simplement vous rappeler que nous examinons actuellement toute la question du projet de loi sur les sociétés de la Couronne et, bien que je ne sois pas directement impliqué, je pense que nous pouvons nous attendre à ce que ces questions soient réglées au cours du prochain mois, relativement vite, et ensuite nous pourrions comprendre plus facilement les obligations qui seront imposées aux corporations et organismes de la Couronne. A l'heure actuelle, je crois que notre politique s'appliquerait à tous les organismes et à toutes les corporations de la Couronne énumérés aux annexes A et B et non aux annexes C et D.

M. Anguish: Mais, est-ce que vous parlez de cette question dans le moment à votre bureau?

M. Goodwin: Oui.

M. Anguish: Est-ce que vous croyez arriver à une décision relativement vite?

M. Goodwin: Je dirais que dans quelques mois nous aurons une idée relativement précise de ce que nous allons faire à mesure que nous approchons de l'année 1981-1982, la nouvelle année financière. Dans le plan d'ensemble du bureau, nous avons réservé 1981 et 1982 à ce domaine. A l'heure actuelle, nous concentrons toujours nos efforts sur les 29 ministères qui sont les plus importants. Cependant, je me rends compte que du point de vue particulier de ce groupe de travail, il peut très bien exister des organismes qui sont concernés par les règlements qui tombent à l'extérieur de cet univers, mais en fait, nous avons touché à au-delà de 90 p. 100 de tous les programmes de dépense en évaluant ces 29 ministères et quelque chose comme 85 à 87 p. 100 des années-personnes. Nous avons donc touché à la très grande majorité des programmes de dépense et d'imposition et des années-personnes du gouvernement.

M. Anguish: Est-ce que les 29 ministères qui ont entrepris cela sont rendus au stage d'exécution de leur plan d'action?

M. Goodwin: Oui, vous avez parfaitement raison. Je m'excuse de ne pas avoir les chiffres devant moi, mais je crois que nous avons approuvé environ 14 ou 15 plans d'action, ce qui signifie qu'ils sont déjà rendus à l'étape du développement et il est même possible que certains plans aient complètement franchis le processus d'approbation interne et que, en fait, ils aient déjà été mis en application en partie.

Cependant, lorsque je vous donne cette information, je ne parle pas seulement de l'évaluation mais de toute la gamme des améliorations ou procédures de gestion qui sont identifiées par le plan.

M. Anguish: A votre connaissance, combien de temps a-t-il fallu au bureau du contrôleur général depuis le début jusqu'au point où vous êtes rendu maintenant, c'est-à-dire au point où les plans d'action sont effectivement mis à exécution?

M. Goodwin: L'histoire de notre bureau remontait à deux ans en avril dernier et peu de temps après . . .

M. Anguish: Avril 1979?

M. Goodwin: Le deuxième anniversaire était en avril 1980 de sorte que le bureau du contrôleur général a été créé en avril 1978, lorsque Harry Rogers est arrivé sur la scène. Le processus d'étude en lui-même a eu lieu avant mon temps mais je crois qu'il a commencé en septembre 1978 et maintenant nous

[Texte]

have completed those 29 departments. But, of course, we have really completed more than 20 in one year. We have been looking at those last nine, and most of our efforts have now shifted from survey to providing advice and assistance to departments to implement their action plans.

• 1435

Mr. Anguish: Just before I leave this, could you enlighten us as to what the original objectives of these studies were?

Mr. Goodwin: Primarily to look at the major management processes in government departments and to identify the weaknesses, then to reach agreement between our office and each deputy minister, that, yes, those are the problems and then to develop these action plans so that, over a period of time, those deficiencies will be cleared up. So I suppose the distinction between what we as an office are doing today, and have been doing now for about 18 months, and what anything previous had occurred, is that we are taking a systems approach to try to look at all the major functions of management and bring them into some kind of coherent packages.

In the early seventies we felt operational performance measurement was important. Then for a period we thought planning was important. Then for a short time evaluation was important. What we are saying is that each department must address that whole range of management practices.

Mr. Anguish: Could you see this same process as being beneficial in the regulatory process, in setting up regulations within the Government of Canada?

Mr. Goodwin: I would hope that if any department is responsible for the development and implementation and monitoring of regulations, everything that we are doing would be completely supportive of that process; that there will be a much greater understanding of the planning of regulations; that the strategic considerations, as one develops regulations, will be rather formally identified and visible; and that the whole management capability to implement and deliver that package would be much stronger after the impact process has been completed.

Mr. Anguish: Just one final point. Would the process be conducive to consultation with people that regulations would affect?

Mr. Goodwin: I would say that would be very much a function of how the department chose to do its business. I do not think you could look to the impact process as guaranteeing that.

In my experience, the nature of the development of regulations in the environment area would be one of consultation with industry, because that is an agreed-upon mechanism for arriving at regulations. I am not familiar with too many regulatory areas but it is quite possible that we may not be doing that in certain areas, and if that was the current posture of a department, there is nothing guaranteed by impact that would change that. It does not change the substantive aspect

[Traduction]

sommes en septembre 1980 et nous avons terminé ces 29 ministères. Cependant, nous en avons en fait accompli plus de 20 dans une seule année. Nous avons examiné les 9 derniers, et le gros de nos efforts porte maintenant sur les conseils et l'assistance que nous pouvons apporter aux ministères dans l'exécution de leurs plans d'action.

M. Anguish: J'aimerais vous poser une dernière question sur ce point. Pourriez-vous nous indiquer quels étaient les objectifs initiaux de ces études?

M. Goodwin: L'objectif consistait à examiner les principaux processus de gestion dans les ministères du gouvernement, à identifier les faiblesses et à en venir ensuite à une entente entre notre bureau et chaque sous-ministre. Oui, voilà les problèmes. Il fallait ensuite mettre au point les plans d'action pour que, sur une certaine période de temps, ces lacunes soient corrigées. Je suppose que la différence entre ce que notre bureau fait maintenant et ce qu'il a fait pendant environ 18 mois et ce qui se passait avant, c'est que nous prenons une approche systématique pour essayer d'examiner toutes les principales fonctions de gestion et les intégrer dans un ensemble cohérent.

Au début des années 1970, nous croyons que la mesure de la performance opérationnelle était importante. Ensuite, pendant une certaine période, nous avons pensé que la planification était importante et ensuite pour une brève période de temps, nous avons pensé que l'évaluation était importante. Ce que nous disons en fait, c'est que chaque ministère doit étudier l'ensemble des pratiques de gestion.

M. Anguish: Pensez-vous que ce même processus pourrait être utile au processus de réglementation c'est-à-dire à l'élaboration des règlements au sein du gouvernement du Canada?

M. Goodwin: J'espère que si un ministère est responsable de l'élaboration, de l'application et du contrôle de l'application des règlements, que tout ce que nous faisons pourrait être utile à ce processus; il pourrait y avoir ainsi une meilleure compréhension de la planification des règlements; les considérations de stratégie, à mesure que se développeraient les règlements, seraient formellement identifiées et seraient visibles; et ensuite l'aptitude de la gestion à les mettre en application et à atteindre les résultats serait grandement améliorée après que le processus PPCG serait terminé.

M. Anguish: Un dernier point si vous le permettez. Est-ce que le processus serait compatible avec la consultation des personnes visées par les règlements?

M. Goodwin: Je dirais que cela dépendrait plus de la façon dont le ministère décide d'exécuter ses activités. Je ne pense pas que l'on puisse dire que le processus PPCG garantit cela.

D'après mon expérience, le processus d'élaboration des règlements dans le domaine de l'environnement exigerait des consultations avec l'industrie, parce que c'est un mécanisme reconnu pour l'élaboration des règlements. Je ne connais qu'un petit nombre de domaines de réglementation, mais il est bien possible que nous ne fassions pas cela dans certains domaines et si un ministère se trouve dans cette situation à l'heure actuelle, il n'y a aucune garantie que le PPCG changerait cela.

[Text]

of how decisions get made; it really focuses on the processes and the adequacy of those processes to ensure that certain things get properly attended to.

Mr. Anguish: I would like to come back to that in a few moments.

The Chairman: Okay. Maybe we could move on to Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: Yes. Is the methodology for carrying out evaluation standardised as it is under the SEIA program?

Mr. Goodwin: I would like to suggest it is not as standardised. Let me just back up a bit and say that in program evaluation we are really in very early stages of getting the process well established. We have been developing—as a matter of fact I have brought it along for reference purposes if I needed it—some draft guidelines, a rather substantial document here part of which Martin Ulrich is responsible for, and maybe that is the inch and a half or half inch or so. What we were trying to do was standardize the process of actually executing evaluations. In other words, we were looking for substantive preplanning associated with the process so that programs can be described in a way that make sense, that deputy ministers can see what the major issues are that are open to evaluation and that, for instance, the deputy minister is actually a party to the design of the terms of reference. He does not personally sit down and design them, but he takes the best staff advice he has as to what those issues are in regard to that particular evaluation. So what we are looking to standardize, if you like, and quite frankly I hesitate to use that word, but to bring a consistency in approach to the preplanning, the identification of those major issues, the actual conduct of the studies, the quality aspect of the study.

• 1440

However, if you were to ask me if we were attempting to standardize the use of specific techniques, such as cost benefit analysis, such as specific surveys, then the answer is no. My own judgment is that there is no opportunity in government to make or impose that kind of standardization. What we are looking for is a consistency of approach that will hopefully generate a quality product.

Mr. MacLellan: I understand that under the program evaluation system all government programs are to be valued periodically, once every three to five years. The Economic Council has suggested that this may be too short a period and that this may need a longer time frame. What factors influence a decision of the timing contained in the government's program evaluation system?

Mr. Goodwin: Let me just make it very clear that the wording of the policy is such that it says a "suggested" three to five year period. As we constantly look at the provisions of the policy, it is pretty clear that in spite of the word "suggested", the community by and large has picked up that three to five years is a definite expectation of our office and that is not

[Translation]

Il ne change pas le fond du processus décisionnel; il se concentre principalement sur les processus et sur leur efficacité pour faire en sorte que certaines choses soient faites adéquatement.

M. Anguish: J'aimerais revenir sur ce point un peu plus tard.

Le président: Très bien, nous pouvons peut-être maintenant passer à M. MacLellan.

M. MacLellan: Oui. Est-ce que la méthodologie d'exécution des évaluations est standardisée comme dans le cas du programme PPCG?

M. Goodwin: Je ne crois pas qu'il soit aussi standardisé. J'aimerais revenir un peu en arrière pour vous indiquer que dans l'évaluation des programmes, nous sommes encore dans l'enfance de l'art et le processus n'a pas atteint sa pleine maturité. Nous avons mis au point un projet de directives, et en fait, j'en ai même apporté un exemplaire pour fin de référence. Il s'agit d'un document assez considérable, il a un pouce ou un pouce et demi d'épaisseur et M. Martin Ulrich en est en partie responsable. Ce que nous avons essayé de faire est en fait de standardiser la procédure réellement utilisée pour faire les évaluations. En d'autres termes, nous avons examiné les dispositions de fond préliminaires à la planification reliée au processus de manière à pouvoir décrire les programmes de façon intelligible, pour que les sous-ministres voient quelles sont les principales questions qui peuvent faire l'objet d'une évaluation et que par exemple, le sous-ministre devienne en fait un des artisans des coordonnées. Il ne le fait pas lui-même, mais il reçoit l'avis de ses meilleurs fonctionnaires sur ce que sont les questions par rapport à l'évaluation donnée. Ce que nous voulons standardiser, si vous préférez, et franchement, j'hésite à employer cette expression, c'est d'essayer d'amener une approche systématique dans les étapes antérieures à la planification, à l'identification des principales questions, à l'exécution des études, et à l'aspect qualité de l'étude.

Toutefois, si vous me demandez si nous essayons de standardiser des techniques particulières, comme l'analyse coût-bénéfice, et les études spécifiques, la réponse est négative. Mon opinion personnelle est que le gouvernement ne se prête pas à l'établissement ou à l'imposition de ce genre de standardisation. Ce que nous essayons de faire, c'est de rendre l'approche systématique pour qu'elle puisse engendrer un produit de qualité.

M. MacLellan: Je crois comprendre que d'après le système de l'évaluation des programmes, tous les programmes du gouvernement doivent être évalués périodiquement, une fois tous les trois ou cinq ans. Le Conseil économique a laissé entendre que cette périodicité est peut-être trop courte et qu'elle devrait peut-être être allongée. Quels seraient les facteurs qui seraient pris en considération dans la décision de faire l'évaluation d'un programme gouvernemental à un moment ou à un autre?

M. Goodwin: Je voudrais faire clairement ressortir que l'énoncé de politique est formulé de telle sorte qu'une période de trois à cinq ans est «suggérée». Comme nous étudions constamment les dispositions de l'énoncé de politique, il est très clair que même si l'expression «suggérée» est employée, la plupart de ceux qui en ont pris connaissance ont considéré que

[Texte]

really true. I believe, and I think our position in the office is, that there are a lot of consideration that should go into it. Let me just try to enumerate a few of them.

I think the first question is the maturity of the program. I think that some programs in all probability have to go beyond five years before you are going to get useful information from an in-depth evaluation. So the nature of the program is the most essential aspect of whether or not one would do an evaluation. On the other hand some programs which might be designed to address relatively short term problems might in fact be evaluable after a couple of years. So there is no hard answer to what the nature of the programs tells you, but I think that is the direction you have to look at: what is the program?

The second major factor is the currency of the issues. We have not talked yet in depth about resources, but we cannot look as a government at everything all the time. So, what are the real important issues that are facing the department, the minister, the particular envelope that that program faces as we move into more experience with the expenditure management system—that, I think, has to become more and more an influencing factor when programs are looked at.

The internal question of the availability of resources itself within the department; I think that is an important issue. Perhaps somewhat less important, although critical, would be the availability of skills even if the person-years in dollars might be there.

I think there are a lot of factors and, as we look towards a revised policy, a revised statement of the policy, over something like perhaps the next 12 months, we would likely explore that a little more, as we have, by the way, in this guideline, and revise the policy to make more explicit the periodicity of the program.

• 1445

Mr. MacLellan: So you really do not say the period should necessarily be between three to five years; it depends on the program being studied.

Mr. Goodwin: No, I think it is very dependent. But you have to be very careful, of course, that you do not let—I suppose I can say this—you really do not want to let the system off the hook. You do not want to let every department choose that its programs do not mature for 15 years and therefore we get no evaluation done. You have to be rather circumspect, I think, in how a policy is worded, and in deference to my colleagues who actually drafted that policy three years ago, there was very little experience to go on. So we have that three . . . to five . . . year period in there.

[Traduction]

cette période de trois à cinq ans est ferme et définitive de la part de notre bureau et cela n'est pas réellement exact. Je crois personnellement, et je crois que c'est la position de notre bureau, que beaucoup de facteurs doivent être pris en considération. Permettez-moi d'en indiquer quelques-uns.

Premièrement, il faut tenir compte de la maturité du programme. Je crois que certains programmes doivent probablement fonctionner pendant plus de cinq ans avant qu'il ne soit possible de retirer des renseignements utiles d'une évaluation en profondeur. Par conséquent, la nature du programme est le principal facteur qu'il faut prendre en considération pour décider s'il y a lieu ou non de faire une évaluation. D'autre part, certains programmes sont conçus pour résoudre des problèmes à relativement court terme et en fait il pourrait être possible de les évaluer après quelques années. La nature des programmes ne donne pas de réponse précise à ces questions mais je crois que nous devons nous engager dans cette direction: quel est le programme?

Le deuxième facteur le plus important est l'actualité des questions. Nous n'avons pas encore examiné en profondeur la question des ressources, mais en tant que gouvernement, nous ne pouvons pas étudier tout en même temps. Nous devons donc savoir quels sont les problèmes importants auxquels le ministère fait face, le ministre, ce que le programme englobe à mesure que nous acquérons de l'expérience avec le système de gestion des dépenses. Je crois que cela doit devenir un facteur de plus en plus important dans l'évaluation des programmes.

Il y a aussi la question de la disponibilité interne des ressources au sein du ministère; je crois qu'il s'agit d'une question importante. Une question peut-être moins importante, bien que capitale, serait la disponibilité d'un talent particulier même si les années-personnes en terme de dollars sont là.

Je crois qu'il existe un grand nombre de facteurs et à mesure que nous examinons les énoncés de politique révisés, une déclaration révisée de politique sur une période de peut-être douze mois, nous pourrions vraisemblablement explorer cela un peu plus comme nous l'avons fait, en passant, dans le projet de directives, et réviser l'énoncé de politique pour rendre la périodicité du programme plus explicite.

M. MacLellan: En réalité, vous ne dites pas que la périodicité devrait nécessairement être de trois à cinq ans, cela dépend du programme qui est étudié.

M. Goodwin: Non, je crois que cela dépend beaucoup de ce que vous avez à faire. Cependant, vous devez être très prudent vous ne devez pas—je suppose que je peux le dire—vous ne devez pas perdre le contrôle du système. Vous ne voulez pas permettre à chaque ministère de décider que ses programmes ne viennent pas à maturité avant 15 ans en empêchant par là même toute évaluation. Je pense que vous devez être très prudent dans la formulation de la politique et, par considération pour ceux de mes collègues qui ont rédigé cette politique il y a trois ans, je dois dire qu'il y avait très peu d'expérience antérieure. C'est pour cette raison que nous avons établi une périodicité de trois à cinq ans.

[Text]

I would say, by the way, most departments find it quite comfortable to live within that three—to five-year period. The Department of Agriculture, for instance, have a seven-and-a-half year period in their approved plan.

Mr. MacLellan: That was the point I was getting at. Departments come to you and say, we feel more comfortable with a longer period of time, and you could advise them whether you as well feel that longer period of time is preferable to the three—to five-year period.

Mr. Goodwin: That is right. Our processes are in fact to sit down with departments, to review their plan in a fair amount of detail, and to sign off that we agree with that plan in both its structure and its time.

Mr. MacLellan: You mentioned the indication is the departments for all intents and purposes seem to be able to live within the time limits they have set for themselves—the three—to five-year period.

Mr. Goodwin: Yes, sir. That is right.

Mr. MacLellan: And if they are not, they are able to anticipate well in advance that a longer period is preferable. That has worked out quite well.

Mr. Goodwin: That is right.

Mr. MacLellan: We are just wondering, now, if you would briefly outline how the program evaluation should be carried out and what types of questions should be addressed.

Mr. Goodwin: Perhaps on how it should be carried out, if you would like, I would describe the kind of institutional setting we prefer to see in a department—and then perhaps some of the substantive issues.

I guess there are two alternatives for how evaluation is done. We have come out very strongly in favour one; those two alternatives being, one, that you assign it to the program manager, basically, and let the individual manager responsible for that program conduct the evaluation. The policy does not take that alternative. It clearly assigns the responsibility to the deputy minister, and therefore there is a need, obviously, to provide support to the deputy minister. So the model we are looking for within a department is a strong—hopefully not too large, but strong—staff capability to do the kinds of things we are talking about: develop a plan for senior management's approval, recommend a selected current year work plan, and actually manage and conduct the studies.

Having said that, management control not being part of the program manager's responsibility, the program manager should still very much be part of the evaluation process, because what you are dealing with is a trade-off, in my view, between objectivity, which one could argue you would lose if you give it to a quote, self-serving manager, or the lack of credibility if you give it to, perhaps, a group of analysts, off on the side in a staff capacity, who do not have intimate program knowledge. So for the bulk of government departments there is likely a lot to be gained by having a marriage between the staff group managing the process and of course providing a lot of the evaluation techniques and structure one would want to have and heavy participation of the people who really under-

[Translation]

Je voudrais ajouter, en passant, que la plupart des ministères trouvent cette périodicité assez adéquate. Le ministère de l'Agriculture par exemple, a une périodicité de 7 années et même dans le plan qui a été approuvé.

M. MacLellan: C'est à cela que je voulais en venir. Les ministères viennent vous voir et vous disent qu'ils se sentent plus à l'aise avec une périodicité plus longue et vous pouvez leur dire si vous pensez qu'une périodicité plus longue que trois à cinq ans est préférable.

M. Goodwin: C'est exact. Notre processus consiste en fait à s'asseoir avec les fonctionnaires des ministères pour examiner leur plan assez en profondeur et pour signifier que nous sommes d'accord avec le contenu et l'échéancier du plan.

M. MacLellan: Vous avez indiqué que, à toutes fins pratiques, les ministères sont capables de vivre avec les limites de temps qu'ils se sont imposées, c'est-à-dire une périodicité de trois à cinq ans.

M. Goodwin: Oui, monsieur. C'est exact.

M. MacLellan: Et s'ils ne le peuvent pas, ils peuvent savoir assez longtemps d'avance qu'une périodicité plus longue est préférable. Cela a fonctionné assez bien.

M. Goodwin: C'est exact.

M. MacLellan: Je me demandais si vous pourriez indiquer brièvement comment l'évaluation de programmes devrait être exécutée et quel genre de questions devraient être examinées.

M. Goodwin: Sur la question de l'exécution, je pourrais peut-être vous répondre en décrivant le genre de milieu organisationnel que nous préférons voir dans le ministère et vous indiquer peut-être certaines des questions de fond.

Je crois qu'il y a deux façons de faire les évaluations. Nous endossons fortement l'une d'entre elles; la première est que vous confiez cette tâche au gestionnaire du programme, essentiellement, et vous laissez la responsabilité de l'évaluation du programme au gestionnaire qui est responsable du programme. L'énoncé de politique n'a pas retenu cette possibilité. Elle attribue clairement cette responsabilité au sous-ministre et par conséquent il devient évidemment nécessaire de fournir une assistance au sous-ministre. Alors, ce que nous recherchons dans un ministère, c'est une forte capacité, préférablement pas trop grande mais forte, chez le personnel de faire le genre de chose dont nous parlons: élaborer un plan pour l'approbation de la haute gestion, recommander un plan de travail selon un certain échéancier et gérer ensuite le plan et faire les études.

Cela dit, le contrôle de la gestion ne faisant pas partie des responsabilités du gestionnaire de programme, le gestionnaire de programme devrait jouer un rôle important dans le processus d'évaluation parce que ce que vous faites, en réalité, c'est un compromis, à mon avis, entre l'objectivité, que vous pouvez peut-être perdre si vous confiez une responsabilité à un gestionnaire qui «fait passer ses intérêts en premier», ou le manque de crédibilité si vous confiez cette tâche à un groupe d'analystes qui n'ont peut-être pas une connaissance approfondie du programme. Donc, pour la majorité des ministères du gouvernement, il est probable qu'il y a beaucoup d'avantages à avoir un mariage entre le groupe qui gère le processus et bien sûr, pourvu que vous disposiez des techniques d'évaluation et

[Texte]

stand the realities of that program, so that the deputy minister and the minister, in turn, are served with the best advice one can get out of the information you are going to achieve through the process.

Mr. MacLellan: In the evaluation, how much attention is actually paid to the regulations and subordinate legislation or the legislation in general? Do you review that? Is that a major part of your evaluation?

• 1450

Mr. Goodwin: Perhaps to best answer the question, let us talk a little bit about how an evaluation study is structured because I think it is very important to the committee's understanding of what you are going to get out of this whole process.

I think it is safe to say that there is no way that all of the issues associated with any one program can be evaluated. There is an argument against that, but I think given the limitation of resources and skills, it is unrealistic to think that you can cover up every issue that everybody would like to address, from the manager up to the deputy, to the minister, and perhaps even to a Cabinet committee. All of these competing influences over what those issues might be I think are very difficult to anticipate in any specific example, and for me to sit here and say, yes, the regulations are going to be looked at in depth and you are going to have a very clear understanding at the end of any evaluation what the ultimate impact of those regulations might be. Having said that, I would hope that the issues, if they are truly significant, are in fact going to be well developed.

Again, I have some examples in my mind related to environment because I spent some time in the department, but there is a whole water pollution control program in the Department of the Environment which of course includes the development of regulations, and the same thing with the air pollution, and the same thing with the air pollution. It turns out that the Department of the Environment in their evaluation plan have identified both air and water pollution control as program components. Now, we have a responsibility to review the quality of the final product of any evaluation. If we were to call for that evaluation and see that there was absolutely no attention paid to the development, implementation and monitoring of the regulations that are part of that water pollution control program, I would suggest we would have some observations to make on that. And if the deputy was to be presented with an evaluation that did not give him any indication of how effective those regulations might be, he would equally be concerned. So, I can give you absolutely no guarantee that the kinds of issues that you would like to see addressed through regulatory reform are going to happen, but the process allows it to happen. Does that help?

Mr. MacLellan: Yes, thank you, that helps considerably.

The Chairman: Mr. Anguish, you had some follow-up questions.

[Traduction]

des structures que vous voulez avoir, une participation extensive des gens qui comprennent réellement les réalités du programme, pour que le sous ministre et le ministre, à leur tour, reçoivent les meilleurs conseils qu'il est possible de tirer de l'information que vous obtenez par le processus.

M. MacLellan: Dans l'évaluation, quelle est l'importance qui est réellement attachée aux règlements et à la législation déléguée ou à la législation en général? Est-ce que vous étudiez cet aspect? Cela constitue-t-il une partie importante de votre évaluation?

M. Goodwin: Pour répondre peut-être mieux à la question, parlons un peu de la façon qu'une étude d'évaluation est structurée parce que je pense qu'il est très important que le comité comprenne ce qui ressort de tout ce processus.

Je pense qu'il est exact de dire qu'il est impossible d'évaluer toutes les questions reliées à un programme donné. Il existe des arguments contre ce point de vue mais, vu la limitation des ressources et des talents, il n'est pas réaliste de penser que vous pouvez couvrir chaque question que chacun aimerait examiner, depuis le gestionnaire, le sous-ministre, le ministre, et peut-être même un comité du Cabinet. Il est très difficile de savoir à l'avance, dans un cas particulier, quelle sera l'influence de chacun de ces facteurs concurrentiels sur ce que sont les questions à étudier et il est très difficile pour moi de vous dire, oui, nous allons étudier les règlements en détails et vous allez avoir une idée très claire à la fin de cette évaluation du résultat ultime de ces règlements. Cela dit, j'espère que les questions, si elles sont réellement importantes, pourront clairement ressortir.

Encore une fois, certains exemples relatifs à l'environnement me viennent à l'esprit parce que j'ai passé un certain temps au sein de ce ministère. Il existe au sein du ministère de l'Environnement tout un programme de contrôle de la pollution de l'eau qui inclut forcément l'élaboration de règlements, et la même chose est vraie en ce qui concerne la pollution de l'air. Il arrive que le ministère de l'Environnement, dans son plan d'évaluation, a identifié le contrôle de la pollution de l'eau et de l'air comme des composantes de son programme. Cependant, nous avons la responsabilité d'examiner la qualité du produit final de toute évaluation. Si nous faisons cette évaluation en ne tenant absolument aucun compte de l'élaboration, de l'application et du contrôle de l'application des règlements qui font partie du programme de contrôle de la pollution de l'eau, je crois que nous aurions des observations à faire. Si le sous-ministre reçoit une évaluation qui ne lui donne aucune indication de l'efficacité de ses règlements, il serait certainement lui aussi préoccupé. Je ne peux donc pas vous assurer que la réforme de la réglementation va vous permettre d'étudier le genre de questions que vous aimeriez étudier, mais il est possible que le processus vous permette de le faire. Est-ce que cela vous aide?

M. MacLellan: Oui, merci beaucoup, cela aide énormément.

Le président: Monsieur Anguish, avez-vous d'autres questions?

[Text]

Mr. Anguish: Yes. My first remarks were more concerning the impact studies but now I would like to talk about program evaluation.

Under Treasury Board, the socio-economic impact analysis, I believe it is called SEIA, applies only to areas of health, safety and fairness. I was wondering, do similar limitations apply on the program evaluation here?

Mr. Goodwin: No, not at all. We are looking at all government programs, so there is no restriction at all; in fact, one expects complete coverage except where exclusions have been documented for whatever the reason might be. Departments have the right to exclude a particular program from evaluation for cause.

Mr. Anguish: Do you know what those are offhand?

Mr. Goodwin: Firstly, there is a ministerial prerogative, but I think the more common expectation would be that the program itself does not lend itself to a particularly effective evaluation. We tend to believe in our own office that there is scope for evaluation of virtually every program to some extent, but one can argue that certain programs are very, very difficult to evaluate and perhaps they might be excluded.

I would like to make the point that there is a very vast difference between the subject matter you were looking at this morning in terms of SEIA and the relatively narrow universe of socio-economic impact analysis on regulations and our world of evaluation. I think somebody suggested that SEIA is applied to something like maybe 1 per cent of government activities regulations, whereas we are looking at a process in evaluation that, in theory, covers 100 per cent of government programs. And in practical terms, possibly three quarters.

• 1455

Mr. Anguish: So then, regulatory programs of the federal government would be included under this system?

Mr. Goodwin: Yes; yes.

Mr. Anguish: Do you consider that it has taken a long time, or a medium range of time, or a short time to actually get the program evaluation set up and running?

Mr. Goodwin: I think it has taken a long time and that it will take a lot longer, quite frankly, before we really reach the point where we feel we have a fully mature system in government. But, if you were to ask me if I am surprised about that, I think the answer is no.

Mr. Anguish: So they were expected delays?

Mr. Goodwin: I am not sure that I would use the word delays. This is something that perhaps I would like to make a point about with the committee. When you look at what Canada is attempting to do at the federal level in evaluation, it is a pretty heroic thing—that is to impose evaluation on all government programs. There is no other country that is attempting to do this. It was initially attempted in Sweden and

[Translation]

M. Anguish: Oui. Mes premières observations portaient plus sur les études PPCG mais maintenant, je voudrais parler un peu de l'évaluation des programmes.

D'après le Conseil du trésor, l'analyse d'impact socio-économique, qui s'appelle je crois AISE, ne s'applique qu'aux domaines de la santé, de la sécurité et de l'équité. Je me demande si des limites semblables s'appliquent à l'évaluation des programmes?

M. Goodwin: Non, pas du tout. Nous examinons tous les programmes gouvernementaux, de sorte qu'il n'y a aucune restriction; en fait, on s'attend à un examen complet sauf dans les cas où des exceptions sont justifiées pour des raisons particulières. Les ministères peuvent exclure un programme donné de l'évaluation pour une bonne raison.

M. Anguish: Pouvez-vous nous indiquer quelles sont ces raisons?

M. Goodwin: Premièrement, il y a la prérogative ministérielle, mais je pense que la raison la plus courante serait que le programme lui-même ne se prête pas à une évaluation particulièrement efficace. Nous avons tendance à croire, dans notre bureau, qu'il existe des possibilités d'évaluer absolument tous les programmes jusqu'à un certain point, mais il est possible de prétendre que certains programmes sont très très difficiles à évaluer et qu'il y a peut-être lieu de les exclure.

J'aimerais vous faire remarquer qu'il existe une différence considérable entre le sujet que vous traitiez ce matin par rapport à l'étude AISE et le domaine relativement limité de l'analyse d'incidence socio-économique sur les règlements et notre sphère d'évaluation. Je crois que quelqu'un a indiqué que l'étude AISE s'applique à quelque chose comme 1 p. 100 de l'activité gouvernementale en matière de règlements alors qu'en théorie, nous avons affaire à un processus d'évaluation qui couvre la totalité des programmes gouvernementaux. Et d'un point de vue pratique, peut-être les trois quarts.

M. Anguish: Par conséquent, les programmes de réglementation du gouvernement fédéral seraient inclus dans ce système?

M. Goodwin: Oui, oui.

M. Anguish: Pensez-vous qu'il a fallu beaucoup de temps ou un temps moyen ou un temps court pour monter et lancer le programme d'évaluation?

M. Goodwin: Je crois qu'il a fallu beaucoup de temps et qu'il en faudra encore beaucoup, bien franchement, avant que nous puissions dire que nous avons le sentiment d'avoir un système pleinement arrivé à maturité au gouvernement. Cependant, si vous me demandez si cela me cause une surprise, je dois répondre que non.

M. Anguish: Les retards étaient donc prévus?

M. Goodwin: Je ne suis pas sûr que je parlerais de retards. J'aimerais peut-être éclaircir ce point devant le comité. Quand on examine ce que le Canada essaie de faire au niveau de l'évaluation au gouvernement fédéral, il a fait un geste presque héroïque en réussissant à imposer une évaluation à tous les programmes gouvernementaux. Aucun autre pays n'a essayé de le faire. La Suède a essayé de le faire mais elle a été obligée

[Texte]

it went by the board. No other western European country I am aware of has attempted to do it in as comprehensive a manner as we have and, certainly, the American experience is quite different as well. So, on one hand I believe it is quite legitimate to think we can be successful, but there is a big, big effort required, and a lot of momentum is going to have to be built up before we can really turn it around.

Mr. Anguish: It would be more proper, I suppose, to say that there were not unexpected delays. It was planned. You expected it to take that length of time, would that be it?

Mr. Goodwin: Well, hindsight is 20-20.

Mr. Anguish: Yes.

Mr. Goodwin: I would guess that the realities are somewhere between the two. You know, when this policy was published in, I think September 1977, likely people responsible for it at that time would have said in three years we will be up and running. But a lot of events have occurred. Quite frankly, we have had three governments in that period of time. I have no idea what that has contributed to that 36-month period, but I think it was a certain amount. There has been momentum; there has been a shift and change there.

I do not think we had as high expectations or demands on the system when that policy was put in place as we have right now. I think our expectations have been increasing; our knowledge has been increasing. I do not think we had a clear understanding of the cost. I do not think we understood very well what skills would be required. And so, you know, the more you know about something, the more difficult the problem appears to be.

Mr. Anguish: Have you met with much opposition from departments or agencies or lack of co-operation?

Mr. Goodwin: Lack of co-operation? That is a tough question. I would say that, if one looks at what has to go in place in order to establish the function, I think you must have a good appreciation of what the function is all about. I do not think there is a deputy in town who is prepared today, under the condition of restraint, to allocate one person-year to an activity that he does not believe is important. So, there is a learning process throughout all levels of management that has to take place, and that has been very time consuming. And there is the very business of staffing. These days, for the kinds of people we are talking about, six months is not an inordinate period of time just to take one person and get him into one job. Those are the kinds of constraints that we are operating under. So, if you look at the progress that we have today, I think that it is not satisfactory to any of us, but I think I have an understanding of why things have operated the way they have.

• 1500

Mr. Anguish: Do you have any idea of what the total annual cost of the system will be when it is in full operation?

Mr. Goodwin: We have asked ourselves the question, and the answer is no. I do not have an answer for you but I could

[Traduction]

d'abandonner. Aucun autre pays de l'Europe de l'Ouest n'a, à ma connaissance, essayé de le faire d'une manière aussi systématique et il y a également l'expérience américaine, qui est certainement très différente. Donc, d'une part, je crois qu'il est très légitime de penser que l'on peut réussir, mais cela exigera des efforts énormes et il faudra bâtir tout un momentum avant que nous arrivions à le faire.

M. Anguish: Je pense qu'il serait plus exact de dire qu'il n'y a pas eu de délai inattendu. Vous aviez prévu qu'il allait falloir tout ce temps, n'est-ce pas?

M. Goodwin: Eh bien, c'est à peu près égal.

M. Anguish: Oui.

M. Goodwin: Je pense que la réalité est quelque part entre les deux extrêmes. Vous savez, lorsque cet énoncé de politique a été publié, je crois, en septembre 1977, je pense que les personnes qui en étaient responsables à l'époque auraient dit qu'en trois ans le système aurait été bien rodé. Mais beaucoup d'événements se sont produits depuis. Franchement, nous avons eu trois gouvernements au cours de cette période. Je n'ai aucune idée de l'impact de ce facteur sur une période de 36 mois, mais je suis certain qu'il a eu une certaine influence. Il y avait un momentum, mais il y a eu un changement.

Je ne crois pas que nous attendions autant de choses de ce système que maintenant lorsque cette politique a été mise en place. Je crois que nous avons augmenté nos attentes; nos connaissances ont augmenté. Je ne crois pas que nous comprenions bien ce que cela allait coûter. Je ne crois pas que nous savions exactement quels compétences allaient être nécessaires. Par conséquent, vous pouvez voir que, à mesure que vos connaissances d'une chose augmentent, les problèmes vous semblent plus difficiles.

M. Anguish: Y a-t-il eu beaucoup d'opposition de la part des ministères ou organismes ou y a-t-il eu de leur part un manque de coopération?

M. Goodwin: Manque de coopération? C'est une question difficile. Je crois que si vous devez examiner ce qu'il faut mettre en place pour établir une fonction, je crois que vous devez avoir une bonne compréhension de la fonction. Je ne crois pas qu'il y a un seul sous-ministre en ville aujourd'hui qui est disposé, dans le contexte des contraintes actuelles, à attribuer une seule année-personne à une activité qu'il ne considère pas comme importante. Il doit donc y avoir un processus d'apprentissage à tous les niveaux de gestion et ce processus prend beaucoup de temps. Et il y a aussi la question de la dotation. De nos jours, pour le genre de compétence que nous recherchons, une période de six mois n'est pas excessive simplement pour recruter une personne et la placer dans une fonction. C'est le genre de contraintes que nous avons. Alors, si vous examinez les progrès accomplis à date, je crois que nous n'en sommes pas satisfaits mais je crois que nous devons comprendre pourquoi les choses se sont passées comme elles se sont passées.

M. Anguish: Avez-vous une idée du coût annuel total de ce système une fois qu'il sera pleinement en opération?

M. Goodwin: Nous nous sommes posés la question, et la réponse est négative. Je n'ai pas de réponse à vous donner mais

[Text]

give you a bit of a feel, perhaps, as to where we are now and where we think we might want to be.

Without going into too much detail, the forerunner of part of my organization was something called the task force on program evaluability. We actually worked very closely with about 18 departments to try to get them to first base on the business of deciding on their program components, developing their plans and giving a first cut at what the costs might be. And in the 20 major departments, at the end of that process we felt we were looking at about, say, 600 person-years. Okay. Six hundred warm bodies in departments doing evaluation with a lot of additional support. Look at it as a core of 600. At the moment we have about 175 persons in place. So we are something more than 20 per cent and less than 25 per cent along the way in just those 20 departments.

Mr. Anguish: When this whole process started, did you find that you had a good deal of expertise within the government or within the Comptroller General's office? Were there a good number of outside consultants brought in? Were there people trained? How did you develop your expertise that you have now?

Mr. Goodwin: I arrived in the Office of the Comptroller General a little over 18 months ago, and I arrived alone. There was nobody else there except two individuals who had been part of another function in the office and who were actually doing the surveys in departments.

We now, at the centre, have authority within my organization for 23 people. That includes some support staff and 17 or 18 officers. We are just now targeting to complete the staffing process by the end of the calendar year. We have something like 10 or 12 persons in the office at the moment, and professionals. So the answer is that we had virtually no one at the centre.

To concern ourselves about what is on the table today, there was something called the Treasury Board Planning Branch, who were practitioners, primarily economists, doing work. But that is not part of the OCG and that does not exist any longer. So in terms of that 18-month experience, we have been very slow in building the capability. I personally think we are a very strong group at the moment within the OCG that is perhaps equivalent to, or perhaps better than, most department capabilities. So we are in a position to help departments.

Now, in terms of where departments were 18 months ago... As a matter of fact I have some figures, if I could just...

Mr. Anguish: Would that be on the status of the program?

Mr. Goodwin: Yes. Roughly a year ago, in October of 1979, my figures indicate that when we concluded this work with the task force we had 113 actual strength of identifiable people, 100 per cent of their task in program evaluation, and right now we have got 133. So it is not exactly a herculean increase in totals in that 12 month period.

[Translation]

je pourrais vous en donner une idée, peut-être en vous disant où nous en sommes maintenant et où nous pensons que nous devrions être.

Sans entrer dans les détails, le prédécesseur de ma partie de l'organisation était appelé le «Groupe de travail sur l'évaluation des programmes». Nous avons en fait travaillé très étroitement avec environ 18 ministères pour les amener à la première étape qui consiste à décider quelles sont les composantes du programme, à développer leurs plans et à établir une première estimation du coût. Et, dans les 20 principaux ministères, à la fin de ce processus, nous pensions qu'il était question d'environ 600 années-personnes. Bon. Six cents bons fonctionnaires dans les ministères faisant des évaluations avec beaucoup d'appui additionnel. Il faut considérer cela comme un noyau central de 600. A l'heure actuelle, nous avons environ 175 personnes en place. Par conséquent, nous sommes entre environ 20 p. 100 et 25 p. 100 du total dans ces 20 ministères.

M. Anguish: Lorsque tout ce processus a commencé, pensiez-vous que vous aviez un bon niveau d'expertise au sein du gouvernement ou au sein du bureau de contrôleur général? Avez-vous fait appel à beaucoup d'experts de l'extérieur? Avez-vous formé certaines personnes? Comment avez-vous acquis l'expertise que vous avez maintenant?

M. Goodwin: Je suis arrivé au bureau du contrôleur général il y a un peu plus de 18 mois et j'étais tout seul. Il n'y avait personne d'autre excepté deux personnes qui avaient exécuté d'autres fonctions dans le bureau et qui faisaient en fait les évaluations dans les ministères.

Nous avons maintenant au centre les autorisations nécessaires pour doter 23 postes dans mon organisation. Ce chiffre comprend le personnel de soutien et 17 ou 18 cadres. Nous prévoyons maintenant terminer la dotation avant la fin de l'année civile. Nous avons environ 10 ou 12 personnes dans le bureau à l'heure actuelle, et un certain nombre de professionnels. La réponse est donc que nous avons absolument personne au centre.

Pour voir ce que nous avons aujourd'hui, il y avait la direction de la planification au Conseil du trésor, qui était composée de praticiens, surtout des économistes. Cette direction ne faisait pas partie du BCG et elle n'existe plus. Donc, au cours de cette période de 18 mois, notre capacité n'a augmenté que très lentement. Personnellement, je pense que nous avons un groupe très fort en ce moment au sein du BCG et il est peut-être équivalent ou supérieur à la capacité de la plupart des autres ministères.

Maintenant, par rapport à ce que nous avions il y a 18 mois... En fait, je pense que j'ai avec moi quelques chiffres...

M. Anguish: Serait-ce sur l'état du programme?

M. Goodwin: Oui. Il y a un an environ, en octobre 1979, mes chiffres indiquent que lorsque nous avons terminé ce travail avec le groupe de travail, nous avions un potentiel réel de 113 personnes, consacrant la totalité de leurs fonctions à l'évaluation des programmes, et nous en avons maintenant 133. Cette augmentation n'est donc pas dramatique pour une période de 12 mois.

[Texte]

On the other hand, I think there may be a quality issue there where there have been some changes, so it might be that in fact our total capability is a little bit larger than those figures might indicate. But we are a long, long way from having the capability of doing the kinds of comprehensive evaluation we are talking about.

Mr. Anguish: Can you identify for us which departments you would consider exceptionally well advanced in this area?

Mr. Goodwin: If you would be kind enough to drop the adjective of "exceptional", I could give you a... I provided information to the chairman of the Standing Committee on Miscellaneous Estimates in July to support a question and some testimony we gave there of, I believe, 12 departments that we felt were, in our expression—admittedly guarded—very close to having an adequate system in place to do program evaluation. I will drop the heavy qualifications and say that they are not bad. And they are actually doing work right now. If you would like me to run down the list of departments, there are Agriculture, Correctional Service, EMR, External Affairs, Environment, Fisheries and Oceans, Indian and Northern Affairs, Industry, Trade and Commerce, RCMP, Supply and Services, and Veterans Affairs. I would certainly want to qualify that, there is the fact that I do not think I would be happy with where any one of those departments is right now. We would be looking for improvements both in terms of numbers of people involved and in terms of the skills available to each and every one of those departments.

• 1505

Mr. Anguish: In relation to those departments that are all right, can you briefly outline for us the steps they go through? Are they standard for the ones you have just read off to us, pretty well standard?

Mr. Goodwin: The nature of our relationship with departments is such that we really know where every department is all the time. That sounds like a rather grand statement, but the fact is that I have a group of officers who are responsible for a portfolio of departments and who work with those departments helping them go through the stages of establishing the capability, developing their plans and executing work. So, through those kinds of close relationships, we know where the departments are. The departments I have just listed are departments that have an organizational entity in place, they have warm bodies assigned to the function, they have a departmental policy approved by the senior management, and they are actually executing evaluations. There may be a couple of those departments that, in fact, do not have a fully approved plan, but that does not mean that they are not doing useful work.

Mr. Anguish: You said that you keep some kind of master list, or something, you know where they are at all times.

Mr. Goodwin: Yes.

[Traduction]

D'autre part, je crois qu'il y a également la question de la qualité, où il y a eu des changements, de sorte que notre capacité réelle totale est probablement un peu plus élevée que les chiffres ne l'indiquent. Mais nous sommes encore très loin de la capacité de faire le genre d'évaluation systématique dont nous parlons.

M. Anguish: Pouvez-vous nous indiquer quels sont les ministères que vous considérez comme exceptionnellement bien avancés dans ce domaine?

M. Goodwin: Si vous étiez assez aimable pour laisser tomber l'adverbe "exceptionnellement", je pourrais... J'ai fourni cette information au président du Comité permanent des prévisions budgétaires en général au mois de juillet pour appuyer une question et parmi les témoignages que nous avons données, je crois, sur 12 ministères, nous estimions, en étant délibérément prudent, que nous étions très proches d'avoir un système adéquat en place pour faire l'évaluation d'un programme. Je vais laisser tomber les gros objectifs et je dirai simplement que ce n'est pas trop mal. Ils font effectivement du travail maintenant, et si vous voulez que j'énumère tous les ministères, il y a le ministère de l'Agriculture, les services correctionnels, EMR, les Affaires extérieures, l'Environnement, les Pêches et les Océans, les Affaires indiennes et du Nord, l'Industrie et le Commerce, la GRC, les Approvisionnements et Services et les Affaires des Anciens combattants. J'aimerais cependant modifier un peu cet énoncé pour dire qu'en fait je ne crois pas être totalement heureux du point où chacun de ces ministères se trouve maintenant. Nous recherchons des améliorations tant en ce qui concerne le nombre de personnes concernées qu'en ce qui concerne l'expertise dont dispose chacun d'entre eux.

M. Anguish: Pour ce qui concerne les ministères qui sont assez bien, pourriez-vous indiquer brièvement les différentes étapes qu'ils ont traversées? Sont-elles à peu près standardisées pour ceux que vous venez de mentionner?

M. Goodwin: La nature de nos rapports avec les ministères fait que nous savons réellement toujours à quel point chaque ministère est rendu. Cette déclaration semble être un peu ambitieuse mais le fait est que je dispose d'un groupe de fonctionnaires qui sont responsables d'un portefeuille de ministères et qui travaillent avec ces ministères pour les aider à passer successivement les différentes étapes qui servent à établir leur capacité de développer leurs plans et d'exécuter leurs travaux. Par ce genre de rapports étroits, nous savons où les ministères sont rendus. Les ministères que je viens d'énumérer sont des ministères qui ont des structures organisationnelles en place, ils ont un bon fonctionnaire pour chaque fonction, ils ont une politique ministérielle approuvée par la haute gestion et ils font en fait des évaluations. Il est possible que quelques-uns d'entre eux n'aient pas, en fait, des plans entièrement approuvés, mais cela ne signifie pas qu'ils ne font pas un travail utile.

M. Anguish: Vous avez dit que vous tenez un genre de liste de contrôle ou quelque chose du genre. Vous savez à quel point ils en sont à tout moment.

M. Goodwin: Oui.

[Text]

Mr. Anguish: How can we find out, or how can members of Parliament, say, for example, find out when evaluations are done or what stage they are at? Is there any way of knowing that?

Mr. Goodwin: My reading of the current state of access to information would make those departmental plans available.

Mr. Anguish: Mr. Rogers told us in the Standing Committee on Miscellaneous Estimates that the plans would be available to members.

Mr. Goodwin: Fine. That is the answer, then, they would be available.

The Chairman: Anything else?

Mr. Anguish: Yes, I have, I think, one or two concluding questions. Are there links between the estimates, the public accounts and the evaluation reports? Can you identify, in your own mind, links between those?

Mr. Goodwin: Between the estimates and public accounts?

Mr. Anguish: Between the estimates, the public accounts, and the evaluation report; is there any linkage in there?

Mr. Goodwin: I think the straight answer is, no. That is not to say that it is not a direction we are working in as we continue the work on the reform of the estimates. Martin, do you have a comment on that?

Mr. Martin Ulrich (Assistant Director, Policy Division, Office of the Comptroller General of Canada): I think in terms of the estimates and the public accounts there is a very direct linkage, because the categories in which moneys are voted are the same categories in which information is reported back in the public accounts.

The second part of the question, how is program evaluation related to both of those, in the structure of the estimates one has the programs and activity structure, while in doing program evaluation one has a series of program components. At the moment, there is not a good linkage between the program components and the activities—that is people know what it is but it is not a very neat, fit in any sense. The work on the reform of the estimates would certainly have that as one of the criteria, to make sure that that fit exists.

Mr. Anguish: I am finished Mr. Chairman.

The Chairman: Okay. Mr. Goodwin, could I ask you just a couple of specific questions and then some more general ones?

Your approach here is that the evaluations are done within the department itself with people who are attached to that department, who are employed by that department, who are responsible to that deputy minister. Does this create any issue of conflict of interest when they are evaluating their own performance?

[Translation]

M. Anguish: Comment pouvons-nous faire pour savoir ou, disons, comment les députés du Parlement peuvent-ils faire pour savoir quand les évaluations sont faites et à quelle étape elles sont rendues? Y a-t-il un moyen de le savoir?

M. Goodwin: D'après ce que je comprends de l'accessibilité des informations à l'heure actuelle, je dirais que les plans ministériels sont disponibles.

M. Anguish: M. Rogers nous a déclaré lors du Comité permanent des prévisions budgétaires en général que les plans seraient mis à la disposition des députés.

M. Goodwin: Très bien. Voilà la réponse, ils seront disponibles.

Le président: Y a-t-il autre chose?

M. Anguish: Oui, j'aurais une ou deux dernières questions. Existe-t-il un lien quelconque entre les prévisions budgétaires, les comptes publics et les rapports d'évaluation? Pouvez-vous identifier pour nous ce genre de lien?

M. Goodwin: Entre les prévisions budgétaires et les comptes publics?

M. Anguish: Entre les prévisions budgétaires, les comptes publics et les rapports d'évaluation; y a-t-il un lien quelconque qui les unit?

M. Goodwin: Je crois que la réponse la plus directe doit être négative. Cela ne signifie pas que nous ne travaillons pas dans une certaine direction à mesure que nous avançons dans la réforme des prévisions budgétaires. Monsieur Martin, avez-vous des commentaires sur ce point?

M. Martin Ulrich (Directeur adjoint de la division de la politique, bureau du contrôleur général du Canada): Je crois que, en ce qui concerne les prévisions budgétaires et les comptes publics, il existe un lien très direct parce que les catégories représentées par les crédits budgétaires sont les mêmes que celles qui figurent dans les comptes publics.

Pour la deuxième partie de la question, comment l'évaluation de programmes se rapporte-t-elle à ces deux choses dans la structure des crédits budgétaires, l'un ayant une structure de programmes et d'activité et l'autre ayant une série de composantes de programmes dans l'évaluation des programmes. A l'heure actuelle, il n'y a pas un bon lien d'établi entre les composantes du programme et les activités. Les gens savent ce que c'est mais ce n'est pas très bien agencé. Le travail sur la réforme des prévisions budgétaires retiendrait certainement ce critère pour faire en sorte que les deux choses soient bien agencées.

M. Anguish: J'ai terminé, monsieur le président.

Le président: Très bien. Monsieur Goodwin, pourrais-je d'abord vous poser quelques questions précises et ensuite quelques questions plus générales?

Votre approche est que les évaluations sont faites au sein des ministères avec des fonctionnaires des ministères qui sont employés par eux et qui sont responsables devant leur sous-ministre. N'y a-t-il pas un genre de conflit d'intérêt lorsqu'ils sont appelés à évaluer leur propre performance?

[Texte]

Mr. Goodwin: I think so, yes. I think that spectre is always there in terms of the question of objectivity, but I think there is also a lot of checks in the system, if you like.

The Chairman: Are you fellows the checks?

Mr. Goodwin: Yes, very definitely.

The Chairman: You are the main check.

Mr. Goodwin: Well, we are one check; perhaps we could track them for you.

I think if you start off being, as many people are, concerned about the potential for only self-serving concerns being addressed by program managers then obviously there is an argument to make it one step removed. Some people would argue that a deputy minister is a program manager and ultimately that is true, but then one has to decide what interpretation of the world you have vis-à-vis what the fundamental interests of deputy ministers may be. So we are saying that there is not only a need for objectivity but there also has to be an appearance of objectivity that certainly is there for scrutiny.

The significant results of an evaluation are quite often the grist for the political mill, that there are decisions to be made in the political forum therefore there is a whole movement of that information from evaluation in today's structure into the policy committee secretariats, such as MSED—the Ministry of State for Economic Development and social development, the Treasury Board secretariat which is still in the bureaucratic sphere. Therefore the substance of that information is going to be under very close scrutiny by other professionals in the area. So I would very much see the existence of that scrutiny as being an additional imposition reinforcing the degree of objectivity which the work has.

We are off on the side, if you like, concerned about the processes that are in place. Just in terms of the structure and the methodology that we are looking for in the conduct of the evaluation, we think there are some heavy implications, positive implications to improve objectivity. Of course, we have—and we will continue to do so as more work is done—called for evaluations and scrutinized them from the point of view of what we would call quality, but one obvious dimension of quality is objectivity. Therefore we represent one aspect of that as well.

So there are a number of linkages there. In addition of course the Auditor General acts on behalf of Parliament and has the authority to review all evaluations, not to observe on the final recommendations but to observe the adequacy of all of the systems and procedures that have been undertaken in order to determine the effectiveness of programs.

Between or amongst the central agencies, the Auditor General and our office, I think there is quite frankly a hell of a lot of scrutiny of the process.

The Chairman: What would be the impact of opening this up even more, say, if it becomes available to the public through access to information? Would that tend to create more self-serving reports, even up to the deputy minister level

[Traduction]

M. Goodwin: Oui, je le pense. Je pense que ce danger existe toujours mais le système comporte un bon nombre de précautions, si vous voulez.

Le président: Est-ce que vous et vos gens sont de ces précautions?

M. Goodwin: Oui, définitivement.

Le président: Vous êtes la principale précaution.

M. Goodwin: En bien, nous sommes une précaution; je pourrais peut-être vous en indiquer d'autres.

Je pense que si vous partez avec l'idée, comme beaucoup de gens le font, que les gestionnaires d'un programme ne s'intéressent qu'aux choses qui servent leurs intérêts, vous pourriez avoir un bon argument pour les éliminer du système. D'autres pourraient prétendre que le sous-ministre est lui-même un gestionnaire de programme et, ultimement, cela est vrai, mais chacun doit décider quelle interprétation du monde il a vis-à-vis ce que peuvent être les intérêts fondamentaux des sous-ministres. Nous disons donc qu'il y a non seulement un besoin d'objectivité mais qu'il doit y avoir aussi une apparence d'objectivité qui peut faire l'objet d'un examen.

Les résultats significatifs des évaluations apportent souvent de l'eau au moulin politique, et des décisions doivent être prises dans l'arène politique et par conséquent il y a tout un mouvement de cette information partant de la structure de l'évaluation aujourd'hui jusqu'aux secrétariats des comités des politiques, comme le ministère d'État au développement économique et social, le Secrétariat du Conseil du Trésor qui fait toujours partie de la bureaucratie. Par conséquent, la matière de cette information va faire l'objet d'un examen très attentif par les professionnels du domaine. Je verrais donc très bien que l'existence de cet examen devienne une imposition supplémentaire renforçant le degré d'objectivité que le travail a déjà.

Nous sommes un peu à côté, si vous le voulez, lorsque nous nous préoccupons des processus qui sont en place. Seulement en ce qui concerne la structure et la méthodologie que nous recherchons dans l'exécution des évaluations, nous croyons qu'il y a de lourdes conséquences, des conséquences positives sur l'objectivité. Bien sûr, nous continuerons à le faire à mesure que les travaux avanceront, qu'ils seront évalués et examinés du point de vue que nous considérons comme la qualité, mais l'objectivité est certainement une dimension essentielle de la qualité. Par conséquent nous représentons également un élément de cet aspect.

Il y a donc un certain nombre de liens. En outre, bien sûr, le vérificateur général agit au nom du Parlement et il a le pouvoir de réviser toutes les évaluations, non pour contrôler les recommandations finales mais pour s'assurer que les systèmes et procédures qui ont été employés pour évaluer l'efficacité des programmes sont adéquats.

Entre les organismes centraux, le vérificateur général et notre bureau, je pense sincèrement qu'il y a un très grand nombre de contrôles dans le processus.

Le président: Quelle serait la conséquence d'une ouverture encore plus grande, disons, s'il devenait accessible au public par l'accès à l'information? Est-ce que cela amènerait plus de rapports de complaisance, même jusqu'au niveau du sous-

[Text]

because there would be pressure from the minister not to come under public criticism?

Mr. Goodwin: Well I think you can come out a couple of different ways on that and I think it is almost a personal interpretation of what one sees as the dynamics of the system.

Speaking very personally, I think access to information would in the long run improve the quality of the evaluations immensely, simply because that information would be available to the public and would be scrutinized. It will not be just a relatively insular discussion inside a room like this in Public Accounts but in fact the academic community, the industrial community, the client population that might be served by a program, will all have direct access to that information. Therefore I could only imagine positive things happening.

• 1515

In the short term, I think we have to acknowledge that evaluation is bloody threatening. It is threatening to all levels of management, and therefore it is going to take some effort to ensure that access to information does not in fact damage that rather fragile process at the moment.

Our intent is to issue a directive. It has been drafted now for the better part of a year, I guess, anticipating some form of freedom of information. It says on the one hand one has to protect the candor of advice to management and to ministers, but on the other hand, in the spirit of access to information, the public has a right to know what is actually being accomplished by programs. So our recommendation is that we take the substantive portion of any study—and that is available right up to the basic findings of how a program is doing—that part of the evaluation would be available in the public domain; however, if you like, the second part, where the specific advice to ministers and to deputy ministers would be contained, would not be part of the public domain or for public consumption, which I think is a reasonable way of accomplishing or meeting the spirit of what the initiative is all about.

The Chairman: Thank you. Could I go to a couple of remarks you made in your opening statement. One was that your resources are far too limited right now. You indicated you were up to 130-something and you might have to go to 600 person-years to accomplish the task you perceive in a reasonably comprehensive way. Does that figure of 600 embrace agencies as well as departments?

Mr. Goodwin: I just have to suggest that the figure of 600 is not all that precise, Mr. Chairman. That figure of 600 likely applies to the 29 departments that were looking at IMPAC. I think quite frankly we are looking at something more than that, to capture the whole universe of the many hundreds of Crown corporations, if that is the route we decided to go, or perhaps something slightly more than that if one looked at the major agencies. But we are a long way from what we need.

[Translation]

ministre, parce qu'il y aurait des pressions d'exercées pour que le ministre ne soit pas critiqué publiquement?

M. Goodwin: Eh bien, je pense que plusieurs résultats sont possibles et je crois qu'il s'agit presque d'une interprétation personnelle de la dynamique du système.

A titre strictement personnel, je pourrais vous dire que je pense que l'accès à l'information amènerait à long terme une grande augmentation de la qualité des évaluations, simplement parce que l'information serait accessible au public et analysée. Il ne s'agira pas d'une discussion relativement limitée à l'intérieur d'une pièce comme celle-ci dans les comptes publics mais en fait la communauté universitaire et industrielle ainsi que la population susceptible d'être desservie par le programme auront tous un accès direct à cette information. Par conséquent, je ne peux y voir que des avantages.

A court terme, je crois que nous devons reconnaître que les évaluations sont très menaçantes. Elles sont menaçantes pour tous les niveaux de gestion et par conséquent je pense qu'il va falloir faire des efforts pour faire en sorte que l'accès à l'information ne vienne pas endommager un processus qui est plutôt fragile à l'heure actuelle.

Nous avons l'intention d'émettre une directive. La majeure partie de l'année a été consacrée à sa rédaction, en prévision je pense d'une certaine liberté à l'information. Elle dit que, d'une part, il faut protéger la franchise des conseils qui sont donnés aux gestionnaires et aux ministres, mais d'autre part, dans l'esprit de l'accès à l'information, le public a le droit de savoir ce qui est effectivement fait par les programmes. Nous recommandons donc de prendre l'essentiel de l'étude ainsi que ses conclusions fondamentales sur l'utilité d'un programme et de les rendre disponibles. Cette partie de l'évaluation serait accessible au public. Toutefois, si vous le voulez, la deuxième partie de l'évaluation, qui contiendrait des conseils précis pour les ministres et les sous-ministres resterait confidentielle, et je crois qu'il s'agit là d'un moyen raisonnable de respecter l'esprit de cette initiative.

Le président: Merci. J'aimerais revenir sur un certain nombre d'observations que vous avez faites au début. Vous disiez que les ressources étaient beaucoup trop limitées à l'heure actuelle. Vous avez indiqué que vous aviez quelque chose comme 130 à l'heure actuelle et que vous pensiez devoir aller jusqu'à 600 années-personnes pour accomplir le travail que vous concevez d'une façon raisonnablement complète. Est-ce que ce chiffre de 600 comprend les organismes et les ministères?

M. Goodwin: Monsieur le président, je dois vous dire que ce chiffre de 600 n'est pas du tout précis. Ce chiffre ne s'applique vraisemblablement qu'aux 29 ministères qui ont fait l'objet des études PPCG. Je vous dirai bien franchement que je crois qu'il va falloir beaucoup plus que cela pour couvrir l'univers des centaines de corporations de la Couronne, si nous décidions de nous engager dans cette voie ou peut-être encore un peu plus que cela s'il fallait englober aussi les principaux organismes. Mais nous sommes encore loin de nos besoins réels.

[Texte]

The Chairman: In your experience, do you feel it would be valuable to look into agencies? That is one of our mandates here: to decide whether we should have this type of IMPAC analysis for particular regulatory agencies.

Mr. Goodwin: If your question was, are significant issues associated with most regulatory programs that are amenable to evaluation . . .

The Chairman: That is a better way to put it. That is exactly what I meant to say.

Mr. Goodwin: The reason I want to put it that way is I prefer not to be providing that kind of advice. But if those substantive issues are determined to exist in agencies, then I think the answer is yes. There are major issues. Certainly any conceptual analysis of any one of a number of major regulatory agencies would conclude that the only way to understand whether those regulations and regulatory bodies are meeting the objectives defined by their mandate would take a degree of analysis and understanding.

The Chairman: And the type of work you have done in the past would indicate to you that the type of questions you are asking, the type of systems you are imposing, might be amenable to serving agencies and making them perhaps more accountable and better functioning, more effective?

Mr. Goodwin: Certainly anything we are talking about in evaluation would give you more information on how effective those programs are.

• 1520

The Chairman: So, without wanting to put words into your mouth, just going back to our suggestion 7 that the federal government departments and agencies should periodically evaluate their various regulatory activities, your past experience would indicate to you that this might not be a bad approach?

Mr. Goodwin: I guess I am saying that from the point of view of those departments we are currently working with, our expectation is that they will and it will disgorge into the system useful information.

The Chairman: Right. Just in terms of that over-all proposal then, are there any drawbacks that you see to it? Are there any hurdles that you can anticipate from your experience that we might face in coming forth with a firm suggestion such as in our number 7 here?

Mr. Goodwin: The one thing that you just have to be aware of, and I am sure you are, is the limitation on resources and the paucity of skills and capability in the system of actually deliver. I think it is one thing for yourselves, as an organization or ourselves as a central agency responsible for policy, just to look at the system and say that this is what we expect will happen and then turn around and really expect that it is going to happen. I think there is a big difference between imposing something and actually getting a product out the end of the pipe.

[Traduction]

Le président: D'après votre expérience, pensez-vous qu'il serait utile d'examiner les organismes? Cela fait partie du mandat de ce comité: décider s'il y a lieu d'appliquer ce genre d'études PPCG à certains organismes de réglementation particuliers.

M. Goodwin: Si vous vouliez savoir s'il y avait des questions importantes rattachées à la plupart des programmes de réglementation susceptibles de faire l'objet d'une évaluation . . .

Le président: C'est une meilleure façon de le dire. C'est exactement ce que je voulais dire.

M. Goodwin: Je préfère le dire de cette façon parce que je préfère ne pas donner ce genre de conseils. Mais, s'il est déterminé qu'il existe des questions importantes au sein des organismes, alors je pense que la réponse est oui. Il y a beaucoup de questions importantes. Une analyse conceptuelle de l'un des principaux organismes de réglementation en viendrait certainement à la conclusion que la seule façon de savoir si ces règlements et ces organismes atteignent les objectifs qui ont été définis par leur mandat exigent un certain degré d'analyse et de compréhension.

Le président: Et le genre de travail que vous avez fait dans le passé vous indique que le genre de questions que vous posez, le genre de système que vous imposez pourraient bien aider les organismes et les rendre peut-être plus responsables et plus efficaces?

M. Goodwin: Certainement, tout ce que l'on peut dire dans une évaluation vous donne plus d'information sur l'efficacité de ces programmes.

Le président: Sans vouloir vous mettre des mots dans la bouche, je voudrais revenir sur l'idée que vous avez avancée lorsque vous disiez que les ministères et organismes du gouvernement fédéral devraient évaluer périodiquement leurs diverses activités de réglementation, votre expérience indiquerait que cette approche pourrait être bonne?

M. Goodwin: Je crois que je suis en train de vous dire que du point de vue de ces ministères, nous travaillons actuellement avec l'idée qu'ils produiront un système d'information utile.

Le président: Exact. Simplement en ce qui concerne cette idée générale, y voyez-vous des inconvénients? Votre expérience vous permet-elle de voir les difficultés auxquelles nous pourrions faire face en faisant une proposition définitive comme celle qui est indiquée au numéro 7?

M. Goodwin: Je pense que l'une des choses qu'il ne faut pas perdre de vue, et je suis sûr que vous en êtes très conscient, est la limite des ressources et la rareté des talents et des capacités du système de produire des résultats concrets. Nous pouvons, en tant que organisme central responsable d'une politique, examiner un système et dire ce que nous prévoyons qui arrivera mais c'est une chose très différente de s'attendre réellement à ce que cela arrive. Je crois qu'il y a une grosse différence entre imposer quelque chose et obtenir réellement un produit à la fin.

[Text]

The Chairman: Why is it going to take so long? Is it a question of finding qualified personnel? Suppose, for example, we suggested that we were going to apply to the CTC itself, would your approach be to find someone within the CTC who could be the inside evaluator?

Mr. Goodwin: There are really two problems. One is to find the correct person or the person who is able to do the work and the other is to allocate the resources in order to acquire that individual. Within most large departments, it is my own personal view that there is not so much a shortage of capability and skills and person-years, the problem is the balance in which they are being used—but that is coming from the bias of someone who wants to see more evaluation done. I think in any department and agency—I would hesitate to extend that to some of the smaller agencies, but any of the larger organizations that have developed mental responsibilities and policy analysis work going on—the chances are they have a capability to do useful evaluation. But it is going to take a lot of manipulation in the system to shift those resources into the positions and then, in fact, to some extent, to retrain people to look in a post facto way at what the programs and regulatory programs, or whatever, are really delivering.

The Chairman: Are these people in the various agencies or departments who are doing this type of work regarded as snitches by their coworkers?

Mr. Goodwin: I think in some cases they are. That has been an historical thing. We have been working, hopefully diligently, with a lot of departments to try to change that image around. In fact, by encouraging a model where these central groups are relatively small and heavily dependent on the participation of line management, you can break that down because then you have a partnership being built up on behalf of the deputy between capable staff people and responsible line managers.

The Chairman: Just in conclusion, do you have any problems with our suggestion 7, as we have set it forth here, in terms of coming out with a final recommendation on it? I know it is unfair to ask you this.

Mr. Goodwin: Quite frankly, I consider that that is what we are already doing. The only proviso I would make to that is that the last word is yet to be in on the applicability of Treasury Board policies towards certain agencies and Crown corporations and, therefore, I think that question has to be answered in terms of the policy direction the government chooses to take.

The Chairman: That is one that we should probably be addressing as a task force.

Mr. Goodwin: Yes, I think that is right.

• 1525

The Chairman: And your experience would indicate that we might achieve significant benefits; that the benefits would outweigh the costs if we were to recommend that and our recommendation were to be followed.

[Translation]

Le président: Pourquoi faut-il autant de temps? S'agit-il de trouver le personnel compétent? Supposons, par exemple, que nous voulions l'appliquer à la CTC, votre approche serait-elle de trouver quelqu'un à l'intérieur de la CTC qui serait l'évaluateur interne?

M. Goodwin: En fait, il y a deux problèmes. Le premier est de trouver la bonne personne ou la personne qui peut faire le travail et le deuxième est de répartir les ressources de manière à acquérir cette personne. Dans la plupart des grands ministères, mon opinion personnelle est qu'il ne manque pas tellement de compétences et d'années-personnes, le problème est dans l'équilibre qui est établi entre les deux—mais il s'agit là de l'opinion intéressée d'une personne qui désire voir plus d'évaluations, je pense que dans tout ministère ou organisme—j'hésiterais à étendre cette déclaration à certains petits organismes, mais n'importe quelle grande organisation qui a compris ses responsabilités et établi des analyses de politique—il y a de bonnes chances d'avoir une capacité de faire des évaluations utiles. Mais il faudra beaucoup de manipulations dans le système pour transférer ces ressources dans les postes et ensuite, en fait, dans une certaine mesure, de former de nouveau des personnes pour prendre en rétrospective les programmes et les programmes de réglementation ou le produit final de l'organisme.

Le président: Est-ce que les personnes qui font ce genre de travail dans les divers organismes et ministères sont considérés comme des mouchards par leurs collègues?

M. Goodwin: Oui, dans certains cas. C'est assez classique. Nous avons travaillé, avec diligence je l'espère, avec un grand nombre de ministères pour essayer de changer cette image. En fait, en encourageant un modèle où ces groupes centraux sont relativement petits et fortement tributaires de la participation des gestionnaires, vous pouvez détruire cette image parce qu'une association se construit pour le compte du sous-ministre entre un personnel compétent et des gestionnaires responsables.

Le président: En conclusion, est-ce que la proposition numéro 7, telle qu'elle est formulée, vous causera des problèmes si elle doit devenir une recommandation finale? Je sais qu'il est injuste de vous poser cette question.

M. Goodwin: Franchement, je pense que nous le faisons déjà. La seule réserve que je pourrais formuler est que le dernier mot ne se retrouve pas dans l'application des politiques du Conseil du Trésor à certains organismes et corporations de la Couronne et, par conséquent, je pense qu'il faut répondre à cette question d'après la direction des politiques que le gouvernement entend suivre.

Le président: Il faudrait probablement reposer cette question à un groupe de travail.

M. Goodwin: Oui, je pense que c'est exact.

Le président: Et votre expérience semble indiquer que nous pourrions obtenir de grands avantages; que les avantages l'emporteraient sur les coûts si nous faisons cette recommandation et si notre recommandation était suivie.

[Texte]

Mr. Goodwin: Well, I guess the issue here really is perhaps one of philosophy: what a Crown corporation or an agency is all about and the degree to which it should come under the directives and the policies of Treasury Board. I suppose certain agencies could be required to conform in certain areas and not in other areas, but it is an issue which, as I say, is very much on the table now in the considerations of Crown corporations.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Ulrich: Is it clear that, with the minor changes of these words, this is the present Treasury Board policy? The Treasury Board policy does not explicitly mention regulatory matters; certainly it has been interpreted that all government programs must include those things.

The Chairman: Including regulatory and agencies.

Mr. Ulrich: The only question is one of coverage. As it is written now, the policy, as described in the earlier statement, does cover in general interpretation, schedules A and B of the Financial Administration Act and it does not cover the C and D departments. I think it really would remain for any new Crown corporations' legislation to specify more clearly the relationship of the government to those Crown corporations.

The Chairman: Perhaps I could ask a favour of you if it would not be putting you on the line too much. We are going to have to come up with a final report with hard, clear, precise recommendations to the government, and you could maybe help us word it—come up with some draft-type of wording here that might assist us in our final report so that we do reflect, not only the present state of the art but where we should be going. Is that an unpolitic thing to suggest?

Mr. Goodwin: I would be quite happy to do it, I am not . . .

The Chairman: Okay.

Mr. Goodwin: I am not sure if others would be happy to have me do it, but I think we could certainly do that. I guess the only problem really is that there still is a period of time in which present government has to make up its mind vis-à-vis the application of Treasury Board policies and the financial Administration Act to certain agencies. If suggestion 7, for instance, were worded "all government departments and agencies falling under the requirements of the Financial Administration Act" then that in fact is what our present policy is. It is really a question of clarifying that application.

The Chairman: Okay. Thank you very much.

Mr. Anguish: I have another question I would like to ask, if I could have just a moment just before we leave that. Are there procedures to ensure that cabinet gets access to the results of the relevant evaluations before they have to make decisions that would affect, say, a regulatory activity or some

[Traduction]

M. Goodwin: Et bien, je pense qu'il s'agit peut-être là d'un problème de philosophie: quelle est la nature des organismes et corporations de la Couronne et jusqu'à quel point doivent-ils être assujettis aux directives et politiques du Conseil du Trésor. Je suppose que l'on pourrait demander à certains organismes de s'y conformer dans certains domaines et non dans d'autres, mais il s'agit d'une question qui, comme je le disais, est très actuelle dans le moment dans l'examen des corporations de la Couronne.

Le président: Merci beaucoup.

M. Ulrich: Est-il clair que, avec ces changements mineurs de formulation, il s'agit là de la politique actuelle du Conseil du trésor? L'énoncé de politique du Conseil du Trésor ne mentionne pas expressément les questions de réglementation; je pense que l'on a certainement cru que tous les programmes gouvernementaux doivent comprendre des règlements.

Le président: Y compris les organismes et la réglementation.

M. Ulrich: La seule question est celle du champ d'application. Comme elle est libellée à l'heure actuelle, la politique dont nous avons déjà parlé couvre, en termes généraux, les annexes A et B de la Loi sur l'administration financière et elle ne couvre pas les ministères énumérés aux annexes C et D. Je pense que, en réalité, il faudrait que toute loi cadre d'une nouvelle corporation de la Couronne indique plus clairement le rapport qui doit exister entre la corporation et le gouvernement.

Le président: J'aimerais peut-être demander un petit service, si ce n'est pas abuser de vous. Nous allons devoir produire un rapport final avec des recommandations claires, précises et définitives au gouvernement, et vous pourriez peut-être nous aider à les formuler—vous pourriez peut-être formuler un projet qui pourrait nous aider à établir notre rapport final de manière qu'il indique bien, non seulement l'état actuel de l'art, mais son état souhaité. Cette suggestion est-elle contraire à la politique?

M. Goodwin: Non, je serai très heureux de le faire, je ne suis pas . . .

Le président: Très bien.

M. Goodwin: Je ne sais pas si les autres aimeraient que je le fasse, mais je pense que nous pouvons certainement le faire. Je crois que le seul problème est en réalité qu'il y a encore une période de temps au cours de laquelle le gouvernement actuel doit se faire une opinion vis-à-vis de l'application des politiques du Conseil du trésor et de la Loi sur l'administration financière à certains organismes. Si la proposition numéro 7 se lisait comme suit, par exemple, «tous les ministères et organismes du gouvernement assujettis aux dispositions de la Loi sur l'administration financière» elle correspondrait alors en fait à la politique actuelle. Il s'agit en fait de clarifier cette application.

Le président: Très bien. Merci beaucoup.

M. Anguish: J'ai une autre question. J'aimerais vous demander, si vous avez un moment avant de partir, s'il existe des procédures qui permettent au Cabinet d'avoir accès aux résultats des évaluations pertinentes avant qu'ils ne prennent les décisions qui le concernent, disons, une activité de réglementa-

[Text]

type of program that is being evaluated. Are there processes to ensure that that gets to cabinet?

Mr. Goodwin: If you are looking for a hard, mechanical process, the answer would be no, but if you are looking for how the actors in the system in fact interact, I think the answer is yes because at the moment the larger central agencies, in the form of the policy committee secretariats, are calling for each department within their envelopes to provide them with their evaluation plans; therefore the secretariat support to the policy committees has access to what the plans are, when the information would be coming forth, and certainly have the authority to ask for the results. So, if you like, it is an open book what departments are doing, for those departments that have their plans, and we hope that by the end of this fiscal year something like 24 departments will have reached that point. So, they will have the access to the plans. Under the new expenditure management system, departments are being requested to provide along with their strategic overview, if you are up to date on a very fast-moving scene in terms of this expenditure-management framework, departments are being required to provide their strategic overviews in the early part of the new year in order that policy committees can understand the directions, then, in turn to provide confirmation of the directions the departments wish to go in. At that time, the long range plans for evaluation will be provided.

• 1530

Then, as the cycle continues into the fall, in support of Main Estimates, when departments provide their operational plans, they are also being asked to provide their current year evaluation studies—that is, their planned evaluation studies. So, if you like, at the departmental level, the central resource allocation level and at the political level through the policy committees and then Cabinet, that information will be available.

Mr. Anguish: Okay. Do I understand you correctly from your statements earlier that CTC is one of the agencies that has undergone the evaluation system?

Mr. Goodwin: I am embarrassed to say that I honestly cannot remember but I really think the answer is, yes. You mean the impact process?

Mr. Anguish: Yes.

Mr. Goodwin: Let me just take a look and see if I have something here.

Mr. Anguish: Let us start over again. Can you briefly just run through for me the difference in implementing the evaluation system in a regulatory agency such as the Canadian Transport Commission as opposed to, say, a program which would be purely economic such as the Canada Community Development Grant Program?

Mr. Goodwin: I think there is no essential difference from the point of view of structure within an organization, whether it is CTC or the Ministry of Transport, because we would still,

[Translation]

tion ou un genre de programme qui est évalué. Existe-t-il une procédure qui fait en sorte que ces résultats atteignent le Cabinet?

M. Goodwin: Si vous pensez à un processus très rigide et très mécanique, la réponse est négative. Mais si vous vous demandez comment les facteurs du système agissent l'un sur l'autre, je pense que la réponse est affirmative parce que, à l'heure actuelle, les organismes centraux les plus importants, par les secrétariats des comités des politiques, prévoient que chaque ministère de leur portefeuille doit lui fournir ses plans d'évaluation; par conséquent, le secrétariat qui appuie le comité des politiques a accès à ces plans, sait quand l'information doit être transmise et a certainement le pouvoir de demander les résultats. Alors, si vous le voulez, ce que le ministère font est du domaine public, du moins dans le cas de ceux qui ont des plans, et nous espérons que, avant la fin de l'année financière, quelque 24 ministères auront atteint ce point. Ils auront accès aux plans. D'après le nouveau système de gestion des dépenses, on demande aux ministères de fournir leurs plans d'ensemble et, si vous êtes au courant d'une situation qui change très rapidement dans le cadre de la gestion des dépenses, on demande aux ministères de fournir leurs plans d'ensemble au début de la nouvelle année pour que les comités de politiques puissent comprendre l'orientation; on leur demande ensuite de confirmer l'orientation dans laquelle les ministères entendent s'engager. A ce moment, les plans d'évaluation à long terme seront fournis.

Ensuite, à mesure que le cycle avance vers l'automne, à l'appui du budget principal, où les ministères énoncent leurs plans opérationnels, on leur demandera également de fournir leurs études d'évaluation pour l'année en cours—c'est-à-dire leurs études d'évaluation planifiées. Alors, si vous préférez, au niveau des ministères, au niveau central de la répartition des ressources et au niveau de la politique par l'intermédiaire des comités de politiques, et ensuite au niveau du Cabinet, cette information sera disponible.

M. Anguish: Très bien. Est-ce que je vous ai bien compris plus tôt lorsque vous avez dit que la CTC est l'un des organismes qui a été passé au système d'évaluation?

M. Goodwin: J'ai un peu honte d'admettre que je ne m'en souviens réellement pas mais je pense que la réponse est positive. Parlez-vous du processus PPCG?

M. Anguish: Oui.

M. Goodwin: Permettez-moi de jeter un coup d'œil pour voir si j'ai quelque chose ici.

M. Anguish: Re commençons une nouvelle fois. Pourriez-vous m'expliquer encore une fois la différence qui existe entre la mise en place d'un système d'évaluation dans un organisme de réglementation comme la Commission canadienne des Transports par opposition, disons, à un programme qui serait de nature purement économique comme le Programme de subventions au développement communautaire?

M. Goodwin: Je pense qu'il n'y a aucune différence importante du point de vue de la structure interne d'une organisation, qu'il s'agisse de la CTC ou du ministère des Transports,

[Texte]

in all probability, be arguing for a comparable structure and capability. The essential difference would be in the very vast differences of the subject matter, the programs themselves that would be evaluated. Therefore, the that you would need to evaluate the issues in a regulatory agency like CTC, I would guess would be quite different from the skills one would expect to find in a large heterogeneous department like MOT. So, from the point of view of the model and the actual structure of the program it should not be essentially different. But, from the point of view of . . .

Mr. Anguish: There are the personalities.

Mr. Goodwin: . . . the capabilities and whatnot, I think it would be quite different, as it would be in almost any other department.

Mr. Anguish: I understand there are training programs. What is there in terms of training that takes place for people in the programs or the regulatory agency to equip them to deal with the evaluation process?

Mr. Goodwin: As of the last 12 months, we have now developed and implemented a three and one-half to four-day case study which we had designed for the directors of the function—that is, the people in departments who had these units, the directors of evaluation. And that case study was designed to give them an opportunity for three and a half days to look at the kinds of problems that they are faced with in actually implementing the function. These are the kinds of things we have been discussing this afternoon: the organization, the kinds of skills they need, the processes they have to go through to actually develop a plan for evaluation; the kinds of things that should be in their departmental policy, and then certain aspects of the actual conduct of evaluation. And this is overlaid with all of the very interesting and, I suggest to you, very, very difficult human dynamics that this individual will have to put up with and deal with on a day-to-day basis.

Mr. Anguish: A simulation exercise?

• 1535

Mr. Goodwin: Yes. If I can go on, we have also now launched off onto a series of seminars, again for, in some cases, the same population, but in other cases some of the more practitioner evaluators in departments that look at another dimension of those areas but in greater level of detail, such things as trying to understand what is an evaluable unit, what are those program components that are amenable for evaluation, and how you determine what the issues are. As a matter of interest, what we have been doing is breaking out those groups to conform with the envelope system. We have run a seminar for the economic development departments, the social development departments, and I believe in the next short while we are looking at a seminar for the external and defence envelope. So we are attempting to bring people along and to have them understand what our expectations are and to try to help them as they actually execute studies.

[Traduction]

parce que nous essaierions tout probablement d'établir une structure et une capacité comparables. La principale différence réside dans la grande différence entre les sujets traités, c'est-à-dire les programmes mêmes qui seraient évalués. Par conséquent, les talents pour lesquels vous devriez évaluer les questions dans un organisme de réglementation comme le CTC seraient, je pense, très différents des talents que l'on s'attendrait à trouver dans un grand ministère hétérogène comme le ministère des Transports. Alors, du point de vue du modèle et de la structure réelle du programme, cela ne devrait pas être très différent. Mais du point de vue de . . .

Mr. Anguish: Il y a des personnalités.

Mr. Goodwin: Des capacités et je ne sais quoi encore, je pense que ce serait très différent, comme ce serait le cas dans la plupart des autres ministères.

Mr. Anguish: Je crois comprendre qu'il y a des programmes de formation. Qu'est-ce qui se passe au point de vue de la formation des personnes qui sont dans les programmes ou dans les organismes de réglementation pour leur fournir les outils nécessaires au processus d'évaluation?

Mr. Goodwin: Au cours des derniers 12 mois, nous avons élaboré et mis en pratique une étude de cas de trois jours et demi à quatre jours conçue en fonction des directeurs de cette activité, c'est-à-dire les personnes dans les ministères qui avaient ces unités, les directeurs des évaluations. Et cette étude de cas a été conçue pour leur donner l'occasion de réfléchir pendant trois jours et demi au genre de problèmes auxquels ils feront face dans la réalité en mettant en place cette fonction d'évaluation. Voilà le genre de choses dont nous avons parlé cet après-midi: l'organisation, le genre de compétences qu'ils requièrent, les processus qui doivent être suivis pour aboutir à un réel plan d'évaluation; le genre de choses qui devraient se retrouver dans l'énoncé de politiques ministérielles et aussi certains aspects de l'exécution comme telle de l'évaluation. Et tout cela est chapeauté par l'élément très intéressant et, à son avis, très très difficile de la dynamique des rapports humains auxquels cette personne aura à faire face quotidiennement.

Mr. Anguish: Un exercice de mise en situation?

Mr. Goodwin: Oui. Si vous me permettez de continuer, nous avons également élaboré une série de séminaires encore une fois, dans certains cas, pour la même clientèle, mais dans d'autres cas pour les praticiens de l'évaluation dans les ministères qui examinent une autre dimension de ce domaine mais plus en profondeur, comme le fait d'essayer de comprendre ce qui constitue une entité évaluable, quelles sont les composantes du programme qui sont compatibles avec une évaluation et comment déterminer quelles sont les questions importantes. Par intérêt, nous avons réparti ces groupes d'après le système des portefeuilles. Nous avons fait un séminaire pour les ministères de développement économique et les ministères de développement social, et je crois que prochainement nous aurons un séminaire pour le portefeuille extérieur et de la défense. Nous essayons d'entraîner les gens avec nous et de leur faire comprendre quelles sont nos attentes et nous essayons aussi de les aider dans l'exécution de leurs études.

[Text]

Mr. Anguish: Moving more to the audit role of the Office of the Comptroller General, who is accountable for the evaluations?

Mr. Goodwin: The deputy minister. There is no question about the policy, it is very clear, the responsibility rests with the deputy minister and he is completely accountable for the execution, the implementation of the program and the execution of studies.

Mr. Anguish: Are there any sanctions available?

Mr. Goodwin: I guess the sanctions that I would see would be comparable to what we talked about earlier about the role we play in trying, on the one hand, to implant the process and nurture it along. I suppose the sanction of a very negative report by the Auditor General is always there. There is a lot of competition today in the game in terms of resources and lack of information into the envelope system, one would have to believe, is going to be a problem and, therefore, the better information in, the more support you have, the more logical, one would have to conclude you would be able basically to do your job better. I suppose ultimately the fact that Mr. Rogers, as the Comptroller General, is a member of the committee of senior officials that reviews the performance of deputy ministers, is a sanction. But I would say that is the far end of the spectrum.

Mr. Anguish: Still under the audit role, the Treasury Board Secretariat has just gone through an evaluation of their SEIA system after two years. Is there any kind of an evaluation in the planning for the Office of the Comptroller General?

Mr. Goodwin: No, not at this stage. I think we are likely something perhaps about three years away from that, if my view of the world holds. You see, as I tried to explain earlier, we are really working very closely with departments. There are no great mysteries, to us at least, as to how much progress we are making. I think we have a reasonable interpretation of both progress and problems. In respect of evaluating at this stage, I am not sure what we would evaluate, because there is frankly just not enough work going on in terms of the conduct of actual evaluations. I think the time to evaluate, I would suggest, would be three years down the road, where we have got some experience that would make it worthwhile. I suppose I would argue that one of the earlier questions had to do with when you would do evaluations in the period that the policy applies to. I would say that, if our program was looked upon in that light, we are likely about five years from maturity.

Mr. Anguish: Okay, thank you.

The Chairman: Thank you.

Mr. MacLellan is next.

Mr. MacLellan: Yes, I just wanted to relate back to your opening remarks and one of your comments in which you mentioned and touched on the capacity of the departments to make their own assessment. You said that it is somewhat limited and, if I understood you correctly, that they are not

[Translation]

M. Anguish: Si nous passions maintenant au rôle de vérification du bureau du contrôleur général, qui doit rendre compte des évaluations?

M. Goodwin: Le sous-ministre. Il n'y a aucun problème avec la politique. Elle est très claire, c'est le sous-ministre qui a cette responsabilité et il est totalement responsable de son exécution, de la mise en application du programme et de l'exécution des études.

M. Anguish: Existe-t-il des sanctions?

M. Goodwin: Je pense que le genre de sanctions qu'il y aurait serait comparable à ce que nous avons mentionné au sujet du rôle que nous jouons en essayant, d'une part, de mettre en place un processus et de le faire survivre. Je suppose qu'il y a toujours la sanction d'un rapport très négatif du Vérificateur général. Il y a tellement de concurrence aujourd'hui au niveau des ressources et de l'information dans un système de portefeuille qu'on serait porté à croire que cela va devenir un problème et, par conséquent plus vous avez d'information et d'appui plus on serait logiquement porté à conclure que vous êtes essentiellement capable de mieux faire votre travail. Je suppose aussi que, ultimement, le fait que M. Rogers, en sa qualité de contrôleur général, soit un membre du comité des hauts fonctionnaires qui évaluent la performance des sous-ministres constitue également une forme de sanction mais je dirais que cela se retrouve à l'autre bout de l'échelle.

M. Anguish: Tout de même, au niveau du rôle de vérification, le Secrétariat du Conseil du trésor vient tout juste de terminer une évaluation du système AISE après deux ans. Est-ce que l'on prévoit une évaluation quelconque du bureau du contrôleur général?

M. Goodwin: Non, pas dans le moment, je pense que nous y arriverons dans environ trois ans, si mes hypothèses sont bonnes. Vous voyez, comme j'ai essayé de l'expliquer plus tôt, nous travaillons de façon très étroite avec les ministères. Il n'y a pas de grand mystère au sujet des progrès que nous faisons. Je pense que nous avons une conception raisonnable des progrès et des problèmes. Pour ce qui concerne une évaluation éventuelle à ce moment-ci, je ne suis pas sûr de ce que nous évaluerions, parce qu'il n'y a simplement pas assez de travail qui se fait dans le moment dans le domaine des évaluations. Je pense que le moment opportun pour faire une évaluation serait dans environ 3 ans. Nous aurions alors une expérience qui rendait l'évaluation utile. Je pense que je pourrais dire que l'une des questions soulevées plus tôt portait sur le moment où vous devez faire des évaluations dans la période où la politique s'applique. Je dirais que si nous envisageons notre programme de ce point de vue, nous arriverons vraisemblablement à maturité dans 5 ans.

M. Anguish: Très bien, merci.

Le président: Merci.

Nous sommes rendus à M. MacLellan.

M. MacLellan: Oui, je voudrais revenir un moment sur vos observations du début et l'un des commentaires que vous avez faits portait sur la capacité des ministères de faire leurs propres évaluations. Vous avez dit que cette capacité est en quelque sorte limitée et si je vous ai bien compris, vous avez dit

[Texte]

assigning sufficient numbers of personnel and resources in this regard. Is that correct?

• 1540

Mr. Goodwin: It is certainly correct that we do not feel there is anywhere near enough resources applied to the function at the moment. Again, I guess we all have slightly different opinions as to what is required because there is really no way you can get a hard answer to this question that has come up. I think perhaps the committee would want to really think about that in terms of what your expectations are on almost all of your recommendations. To pre-determine . . .

The Chairman: Immediate and unanimous adoption by Parliament. A motion of concurrence.

Mr. Goodwin: In terms of what the system really needs to implement whatever the task force ultimately recommends, is a very, very tough question to answer. But there is no question that we would feel, as an office, that we are at something of the maximum of about 25 per cent of where we want to be. Frankly, the combination of the number of people doing work and the skills available is the singular impediment to the system today. There is no other question in our minds. It is not knowledge; it is not resistance within. There are a lot of knowledge problems. I do not disregard the fact that there is a threatening aspect to evaluation and therefore one is bound to find a degree of resistance. There are no major methodological problems that stop us from doing a great deal more than we are doing today. The fundamental issue is resources and the quality of those resources. I would suggest that in anything you would recommend that goes beyond our policy in the area of regulation, whether it is in an upgraded C or anything else, that whole issue of resources would be central.

Mr. MacLellan: This may be unfair to ask you, but do you have any comments or any ideas on overcoming this problem? Do you foresee any point of view that has not been exercised and developed as yet, or any course that really has not been pursued to the extent it should have been pursued?

Mr. Goodwin: If I could just repeat some of the things that we are attempting to do. First, it was a question of skills development. We have to continue that, and we are. As a matter of fact, our current work plan is to go somewhat beyond where we even expected we would be six months ago, so there is an in-house skills development activity.

If one is looking at how you actually get resources into the function, then I think it is safe to say that we have spent the last 15 years or so as various governments of this country finding ways of spending money and therefore we have built up a capacity in areas of policy analysis and program development. I think it is legitimate to turn at least a very small percentage of those resources into looking at what the hell we are getting out of those programs we have developed. In many

[Traduction]

que les ministères n'affectent pas un personnel et des ressources suffisants à cette fonction. Est-ce exact?

M. Goodwin: Il est certainement exact de dire que nous pensons que nous sommes loin d'avoir les ressources nécessaires à cette fonction dans le moment. Encore une fois, je pense que nous avons tous une opinion légèrement différente de ce qui est nécessaire parce qu'il est vraiment difficile d'avoir une réponse ferme à cette question. Je pense que le comité voudrait peut-être penser à cela par rapport à ses attentes sur la plupart de ces recommandations. Pour dire à l'avance . . .

Le président: Adoption immédiate à l'unanimité par le Parlement. Une motion d'adhésion.

M. Goodwin: Par rapport à ce qui est réellement nécessaire au système pour mettre en application ce que le groupe de travail recommandera ultimement, c'est une question à laquelle il est très très difficile de répondre. Cependant, il est certain que nous pensons, en tant que bureau, que nous sommes à environ 25 p. 100 du maximum que nous voulons atteindre. Franchement, la combinaison du nombre de personnes qui font le travail et les compétences disponibles sont le principal obstacle dans le système à l'heure actuelle. Il n'y a aucun doute dans notre esprit à ce sujet. Il ne s'agit pas des connaissances, ni des réticences internes. Il y a beaucoup de problèmes de connaissances. Je n'oublie pas le fait qu'il y a un aspect menaçant dans les évaluations et qu'il est inévitable de rencontrer un certain degré de résistance. Il n'y a aucun problème majeur de méthodologie qui nous empêche de faire beaucoup plus que ce que nous faisons aujourd'hui. Le problème fondamental est un problème de ressources et de qualité des ressources. J'aimerais émettre l'idée que, dans tout ce que vous pouvez proposer qui va au-delà de notre politique dans le domaine des règlements, qu'il s'agisse d'un C amélioré ou de quelque chose d'autre, toute la question des ressources restera fondamentale.

M. MacLellan: Il est peut-être injuste de vous poser cette question, mais avez-vous des commentaires à faire ou des idées à communiquer pour tenter de résoudre ce problème. Est-ce que vous prévoyez des idées qui n'ont pas encore été mises en pratique ou des possibilités d'action qui n'ont pas encore été explorées à fond?

M. Goodwin: J'aimerais peut-être revenir sur certaines des choses que nous essayons de faire. Premièrement, il y avait la question du développement des compétences. Nous avons continué cela. En fait, notre plan de travail consiste en quelque sorte à dépasser l'objectif que nous nous étions fixé il y a 6 mois, de sorte qu'il y a une activité interne de développement des compétences.

Si nous essayons de voir maintenant comment nous plaçons les ressources dans la fonction, alors je pense que nous pouvons dire que nous avons passé les 15 dernières années environ dans divers ministères de ce pays à trouver des moyens de dépenser de l'argent et par conséquent, nous avons développé une capacité dans des domaines de l'analyse des politiques et du développement des programmes. Je pense qu'il est légitime d'utiliser au moins une petite partie des ressources que nous

[Text]

ways those skills are very comparable, if not identical, to the kinds of skills you need in the policy and program development area and could be transferable. So through whatever devices we can use, personal coercion or whatever, and hopefully in a co-operative way, we get departments to think along those lines and re-allocate into those areas.

Mr. MacLellan: Do you compete with SEIA in any way for these resources? Do you find that this is happening?

Mr. Goodwin: No, I do not think in a major way. Quite frankly, I think the magnitude of the problem we are facing in trying to implant this comprehensive program of evaluation is significantly broader than the horizons of SEIA per se.

Mr. MacLellan: I just wanted to touch on a few points regarding the sunset provisions. There have been recommendations, as you know, from some quarters that in all federal regulatory legislation there should be sunset. The Economic Council cautioned against wholesale use of sunset, however, arguing that it would overload government and Parliament. I know you commented on this earlier, but I wonder if you could comment on the practical implications of the wholesale use of sunset in all federal regulatory legislation—you mentioned the difficulty in your opening remarks, if you could just elaborate a little.

Mr. Goodwin: I would like to ask Martin to make some comments but, in general, our best understanding of the experience south of the border has been that just an automatic or wholesale application of sunset has really done nothing for anyone except, on one hand, constipate the system and really provide very, very little information out. From the work we have done, it seems that wherever that technique has been used it has really not fallen on very fertile ground.

On the other hand, there are some indications that in certain highly selective applications in such states as, I believe, Colorado, where over some period of time, perhaps a couple of years, they looked at 24 or 25 very specific pieces of legislation—and, by the way, it was not subsidiary legislation to the best of our knowledge—decisions could be made that there was not an information overload, the state government was able actually to handle it, and, in fact, certain things happened. That seems to be the general flavour of what the experiences have been.

I would just like to ask Martin if he has any comments.

Mr. Ulrich: The only thing I would add to that is that I think the initial perception in the United States of sunset legislation was one of simply getting rid of regulations, getting rid of regulatory agencies, getting rid of expenditure programs. I am not sure that that any longer is the U.S. view. I think in

[Translation]

avons engagées dans ces programmes pour savoir ce que nous en retirons. A plusieurs égards, ces compétences sont comparables, sinon identiques, au genre de compétences nécessaires au développement des politiques et des programmes et elles pourraient être transférables. Alors, par les moyens que nous pouvons trouver, la coercition personnelle ou quelque chose d'autre, et préférablement d'une façon coopérative, nous amenons les ministères à penser de cette façon à affecter des ressources dans ces domaines.

M. MacLellan: Êtes-vous en concurrence de quelque manière avec le AISE pour ces ressources? Est-ce que cela arrive?

M. Goodwin: Non, pas d'une façon importante. Je vous dirai franchement que la grandeur du problème auquel nous faisons face en essayant de mettre en application ce programme complet d'évaluation est passablement plus vaste que les paramètres du AISE, en soi.

M. MacLellan: Je voulais simplement examiner avec vous quelques points relatifs aux dispositions crépusculaires. Comme vous le savez, certains milieux ont recommandé que la législation fédérale qui donne un pouvoir de faire des règlements soit crépusculaire. Le Conseil économique a fait des mises en garde contre l'usage généralisé des dispositions crépusculaires car il prétend que cela surchargerait le gouvernement et le Parlement. Je sais que vous avez déjà fait des commentaires là-dessus, mais je me demande si vous pourriez faire des commentaires sur les conséquences pratiques d'un usage généralisé de dispositions crépusculaires dans le domaine des règlements fédéraux. Vous avez mentionné cette difficulté dans vos observations du début, mais j'aimerais que vous élaboriez un peu.

M. Goodwin: J'aimerais demander à Martin de faire certains commentaires mais, d'une façon générale, notre compréhension des expériences de nos voisins du Sud indiquent qu'une application automatique ou généralisée de dispositions crépusculaires n'a rien fait pour personne, sauf, premièrement, constiper le système et fournir très très peu de renseignements. D'après les travaux que nous avons faits, il semble que dans les cas où cette technique a été employée elle n'a pas produit de très bons résultats.

D'autre part, il semble y avoir certaines indications voulant qu'une application très sélective dans certains états comme, je crois, le Colorado, où sur une certaine période de temps, disons de quelques années, ils ont examiné 24 ou 25 lois très précises. En passant, il ne s'agissait pas, à notre connaissance, de législation subordonnée. Il était possible de conclure qu'il n'y avait pas surcharge de l'information, que le gouvernement de l'État était capable de gérer le système et, en fait, certaines choses se sont produites. C'est en général de cette façon que se déroulent ces expériences.

J'aimerais simplement demander à Martin s'il a des commentaires.

M. Ulrich: La seule chose que je pourrais ajouter à cela, c'est que je pense que l'idée initiale aux États-Unis de la législation crépusculaire avait simplement pour but de faire disparaître des règlements, des organismes de réglementation et des programmes de dépenses. Je ne suis pas sûr que les

[Texte]

the kind of government we have, a parliamentary one, that does not really make an awful lot of sense. The equivalent of sunset in a parliamentary system is one where members of Parliament, through their regular parliamentary procedures, can actively consider it, make it a public issue. One of the little one-liners we tend to use to make that point is that something like 50 per cent of government activity is sunsetted every year through the estimates process, and members of Parliament have argued that that is not very effective. So I think in the sense of judging sunset and how well it can be applied, one has to judge how many issues members of Parliament can actively consider in any one year, that is the thing that constrains the matter.

Mr. MacLellan: Yes. I think perhaps the Bank Act might be an excellent example of just what we would be in for in that line, the sunset clause there and what has transpired. A number of commentators have pointed out that the Bank Act is an example of sunset clauses and that they really do not work. Do you feel that the Bank Act provisions have not acted satisfactorily? And can you point out any reasons for the problems that have been encountered?

Really, what I am looking for, perhaps is—getting back to the question of their not being necessary, where some states have used them for some situations in which they have been beneficial while in others they have just been overpowering—do we have any examples in our country of situations where, perhaps, they would be viable and where they would not be viable? I am not asking for definite statutes *per se*, but situations.

Mr. Goodwin: On the point of the Bank Act—and I do not mean to be facetious in any way—what would the definition of “satisfactory” be? The fact is that the Bank Act does have termination on it, it is sunsetted, and the government of the day must bring forward to Parliament a reconsideration of that legislation. In my definition, that is satisfactory. The fact is that it does work, it is reconsidered. That is very different, for instance, from saying that the results of the reconsideration of the legislation are in any particular direction that your particular bias and interests might indicate, but there is no question that it works in terms of forcing the discussion in Parliament of that major piece of legislation. So, I think, in fact the Bank Act, from that definition, works and it works very well, it is sunset *per se*. My personal judgment would be that observers who criticize sunset are not criticizing sunset but rather criticizing the results of the parliamentary debate, which I think are two very different things.

• 1550

Mr. MacLellan: Yes. Do you feel that having the Bank Act sunsetted is an appropriate use of the sunset provision?

Mr. Goodwin: I would prefer others to actually answer that, but in a general way, I think that the idea of termination every ten years in the thinking that we have done—and again,

[Traduction]

États-Unis voient toujours les choses de cette façon. Je pense que, dans un régime parlementaire, cela n'a pas beaucoup de sens. L'équivalent de la législation crépusculaire dans un régime parlementaire est le fait que les députés du Parlement, par l'intermédiaire des procédures parlementaires habituelles, peuvent soulever ces questions et en faire un débat public. Un des arguments que nous utilisons pour démontrer ce point, c'est que chaque année, quelque chose comme 50 p. 100 de l'activité gouvernementale fait l'objet d'une révision crépusculaire par le processus budgétaire. Les députés du Parlement ont prétendu que cela n'est pas très efficace. Je pense donc que pour se former une opinion sur les dispositions crépusculaires et les façons de les appliquer, il est nécessaire de considérer combien de questions les députés du Parlement peuvent étudier attentivement au cours d'une seule année. Voilà une chose qui limite passablement la matière.

M. MacLellan: Oui. Je pense, que la Loi sur les banques peut constituer un excellent exemple de ce qui peut nous attendre dans ce domaine. Certains commentateurs ont dit que la Loi sur les banques est un exemple de disposition crépusculaire et qu'elle ne fonctionne pas très bien. Pensez-vous que les dispositions de la Loi sur les banques n'ont pas fonctionné de façon satisfaisante? Connaissez-vous la cause des problèmes qui se sont présentés?

Ce que je veux vraiment savoir—pour revenir peut-être à la question de l'utilité de ces dispositions, certains états les ont utilisées dans certaines situations avec un certain succès alors que dans d'autres cas elles ont simplement engorgé le système—c'est s'il existe des exemples dans notre pays de situations où elles pourraient être utilisées de façon rentable et des situations où elles ne seraient pas rentables? Je ne vous demande pas de nommer des lois particulières, en soi, mais simplement de décrire des situations.

M. Goodwin: Pour ce qui concerne la Loi sur les banques—et je ne veux pas du tout donner l'impression d'être facétieux—quelle est la définition de «satisfaisant»? Le fait est que la Loi sur les banques a une date d'expiration, elle est crépusculaire et le gouvernement au pouvoir doit représenter cette loi au Parlement pour révision. D'après ma définition, cela est satisfaisant puisque cela fonctionne, la loi est révisée. Cela est très différent, par exemple, que de dire que le résultat de cette révision de la législation l'oriente dans la direction que vos intérêts particuliers peuvent indiquer, mais il ne fait pas de doute que cela fonctionne puisque cela rend obligatoire une discussion de cette loi importante au Parlement. Je pense donc que, en fait, la Loi sur les banques fonctionne très bien d'après cette définition, elle est une loi crépusculaire. Mon opinion personnelle serait que les observateurs qui critiquent les dispositions crépusculaires ne critiquent pas tellement ces dernières mais plutôt les résultats du débat parlementaire, ce qui est à mon avis une chose très différente.

M. MacLellan: Oui. Pensez-vous que la Loi sur les banques est un usage approprié d'une disposition crépusculaire?

M. Goodwin: Je préférerais que d'autres répondent à cette question, mais d'une façon générale, je pense que l'idée de mettre fin à la loi tous les 10 ans comme nous l'avons fait—et

[Text]

Martin might want to amplify on this—there is more than just a simple blunt instrument of termination. One can terminate and force a whole review as we do with the Bank Act once every decade. On the other hand, you can also pick out a more selective instrument such as to simply allow the funding to lapse and, therefore, that forces out a discussion. One can require, essentially, a review clause that does not kill the legislation but establishes the need for a review at a certain time. And if you look at the instruments and you try to look at where they would be most appropriately applied, you might come to a conclusion that termination would be an appropriate instrument for pieces of legislation where, to put in place to deal with a specific program for which there is general understanding that the problem will be resolved over a period of time, if it has been resolved, let us terminate; and so, you force out a resolution of that. On the other hand, if you are looking at an exploratory program, an experimental program, where there are dangers in just running with that program, perhaps you would want to have a review clause that would require the government to table the results of that program after a certain period of time. I think there are a lot of mechanisms that would be appropriate.

Mr. MacLellan: Yes. Could you identify, perhaps, various objectives that might be served by sunset provisions, and would the details of the procedures vary according to the objectives? Perhaps a better way of stating it, in your view, what is the best way of using the sunset provisions? Really, what we are looking for, to go a little further with the general theorization of the sunset provision which we are going to have to be looking at, can you perhaps give us some assistance as to the categories where we should be looking at sunset provisions and where ones have been looked at or analysed before and, in your opinion, found wanting?

Mr. Goodwin: Can I bow to you on that one? I am just a little bit off base, in terms of that. Maybe what I will do is just repeat what I said earlier about the various natures of the clauses and the objectives.

If I could just hypothesize for a second and say that you are addressing a concern in a piece of environmental regulation. You know that there are some fundamental public concerns associated with the regulation, such as, clean air, clean water, whatever it might be, the disposal of waste, so there is a basis of legitimacy originally for the regulation. But at the same time, that whole area is a very fast-moving, technical area, and you know that, then presumably there would be an argument and a case to be made for a review clause on that particular regulation. And so a sunset review clause on that kind of subordinate legislation would make some sense to me, that it would require a three-year, a five-year, or even a two-year re-examination of the effect and impact of that particular regulation. And I suppose there would be other cases where there would be particularly outdated plants, for instance. We have gone through a cycle in the pulp and paper industry with certain types of sulfide plants which had particular characteristics that do not exist in a modern plant. So we have regula-

[Translation]

encore une fois, Martin aura peut-être des commentaires là-dessus—est plus qu'un outil grossier pour mettre fin à la loi. On peut mettre fin à une loi en rendant obligatoire une révision complète tous les 10 ans comme nous l'avons fait avec la Loi sur les banques. D'autre part, il est possible de raffiner davantage cet instrument en s'arrangeant simplement pour que le financement cesse et par conséquent, cela amène obligatoirement une discussion. On peut insérer, essentiellement, une disposition de révision qui ne met pas fin à la loi mais rend une révision nécessaire à un certain moment. Et si vous examinez les solutions possibles et essayez de voir où elles pourraient être le plus utiles, vous pourriez peut-être en arriver à la conclusion que le fait de mettre fin à une loi serait plus indiqué dans le cas d'une loi qui a été adoptée pour résoudre un problème particulier alors qu'il est généralement entendu que le problème sera résolu après une certaine période de temps. Si le problème est réglé, mettons fin à la loi; ainsi, vous rendez la fin obligatoire. D'autre part, s'il s'agit d'un programme d'exploration, d'un programme expérimental dont l'existence même présente des dangers, vous voudrez peut-être avoir une disposition de révision qui exigerait que le gouvernement dépose les résultats du programme après une certaine période de temps. Je pense qu'il y a beaucoup de solutions possibles.

Mr. MacLellan: Oui. Pourriez-vous nous indiquer quels sont les divers objectifs qui pourraient être atteints par des dispositions crépusculaires, et est-ce que les détails des procédures varieraient d'après les objectifs? En d'autres termes, à votre avis, quelle est la meilleure façon d'utiliser les dispositions crépusculaires? En fait, ce que nous recherchons, pour aller un peu plus loin dans la théorie générale des dispositions crépusculaires, que nous devons examiner, pouvez-vous nous aider quant aux catégories pour lesquelles nous devrions examiner les dispositions crépusculaires et nous indiquer si des dispositions semblables ont déjà été analysées et si à votre avis des lacunes ont été trouvées?

Mr. Goodwin: Il m'est difficile de répondre à cette question car je ne suis pas vraiment dans mon élément. Ce que je pourrais peut-être faire serait de vous répéter ce que j'ai déjà dit à propos des diverses dispositions et de leurs objectifs.

Je pourrais peut-être utiliser une hypothèse. Si vous étudiez un problème dans le cadre d'un règlement sur l'environnement, vous savez qu'il y a des préoccupations fondamentales rattachées à ce règlement, comme la propreté de l'air et de l'eau, quoi que cela signifie, et l'élimination des déchets. Le règlement part donc d'un besoin légitime. Par contre, tout ce domaine est très technique et il change très rapidement, et vous savez qu'il y aurait peut-être des bonnes raisons à faire valoir pour l'insertion d'une disposition de révision dans ce règlement. Une disposition de révision crépusculaire dans ce genre de règlement me semble avoir du sens; elle exigerait que l'effet et les conséquences de ces règlements soient révisés tous les 3 ou 5 ans, ou même tous les deux ans. Et je suppose qu'il pourrait y avoir d'autres cas où il y aurait des usines devenues trop vieilles, par exemple. Dans l'industrie de la pulpe et du papier, nous avons traversé un certain cycle avec certains types d'usines au soufre, qui avaient des caractéristiques particulières que l'on ne retrouve pas dans les usines modernes. Nous

[Texte]

tions dealing with those plants. If one was to imagine that after a certain period of, say, 10 years, most of those plants are no longer going to be in existence, then maybe what you would want is a termination clause on that kind of regulation. You would end up, then, having an opportunity to review the kinds of capital investments that occurred over the 10 years of the existence or non-existence of those plants, and then you would not end up with regulations which are basically inoperative regulations.

• 1555

Does that help at all?

Mr. MacLellan: Yes, that helps. The only comment I think one would add is for me to emphasize the idea, at least as developed when we worked on this for the previous government, that sunset legislation is a parliamentary reform, first and foremost. It may be other things as well. One should always think about how the parliamentary dynamics will be affected by that particular reform. That is when all the concerns about numbers come in. That also would seem to indicate the kinds of things which should have sunset provisions are the kinds of things where one feels members of Parliament can justifiably devote the scarce amount of time they do have to deal seriously with that issue. I guess that is a very procedural answer, but I think there is that close linkage between sunset legislation and the idea of parliamentary reform, which I believe is an important one.

The Chairman: Mr. Ulrich, if I could just perhaps follow up on that question with something I guess is a bit related, one of the suggestions we have heard put forth—I think it is by the Economic Council—is that we should have parliamentary review of the program evaluation reports. Could I get your comments on that?

Mr. Ulrich: That too is a parliamentary reform. Certainly the sunset work we supported the minister on was one that dealt with not just the legislative features of having something stopped, but with providing information, essentially evaluation of past performance, a review of past performance. From a government's perspective, it may want to have a whole series of concerns. I will not comment on what government policy should be. But I think the kinds of procedures that would work well in sunset are the kinds of procedures which would provide members of Parliament with adequate evidence on past performance, which will give them something they can deal with, something they can respond to. The recommendation for evaluations being tabled in Parliament is one step. The reference of those to particular committees then also gives members of Parliament something to work with. If that is the kind of parliamentary reform you are interested in, then I think in many ways sunset legislation overlaps with that kind of recommendation.

[Traduction]

avons donc des règlements qui régissent ces usines. Si nous supposons qu'après une certaine période de temps, disons 10 ans, la plupart de ces usines n'existeront plus, alors il y aurait peut-être lieu de prévoir une disposition crépusculaire dans ce genre de règlement. Vous auriez ainsi l'occasion de réviser le genre d'investissement qui a été nécessaire au cours de ces 10 années d'existence et vous n'aboutirez pas alors à des règlements qui, essentiellement, n'ont pas d'application.

Est-ce que cela répond un peu à votre question?

M. MacLellan: Oui. La seule chose que je voudrais ajouter c'est que j'aimerais insister sur le fait, au moins dans le sens où nous l'avons entendu lorsque nous avons travaillé sur ce sujet pour le gouvernement antérieur, que la législation crépusculaire est d'abord et avant tout une réforme parlementaire. Elle peut également contenir d'autres éléments. Il faut toujours penser aux conséquences que ces réformes peuvent avoir sur la dynamique du régime parlementaire. C'est à ce point que interviennent les préoccupations relatives aux chiffres. Cela semblerait également indiquer que le genre de choses qui devraient avoir des dispositions crépusculaires est le genre de choses où l'on pense que les députés du Parlement peuvent, de façon justifiable, consacrer le peu de temps qu'ils ont pour étudier sérieusement cette question. Il s'agit sans doute d'une réponse très procédurable, mais je crois que l'idée de la législation crépusculaire est reliée de façon aussi étroite que cela à l'idée d'une réforme parlementaire, et je crois que c'est une idée très importante.

Le président: Monsieur Ulrich, puis-je me permettre de poursuivre un peu cette question avec quelque chose qui s'y rapporte un peu. L'une des propositions qui nous ont été faites par le Conseil économique, je crois, est que nous devrions avoir une révision parlementaire des rapports d'évaluation de programmes. Avez-vous des commentaires à faire sur ce sujet?

M. Ulrich: Cela est aussi une réforme parlementaire. L'une des dispositions crépusculaires pour laquelle nous avons appuyé le ministre, ne portait pas seulement sur les caractéristiques législatives du fait d'arrêter quelque chose, mais en fournissant des informations, essentiellement l'évaluation de la performance passée, elle portait sur la révision de cette performance. Dans la perspective gouvernementale, elle peut porter sur tout un tas d'objets. Je ne vais pas faire de commentaires sur ce que devrait être la politique du gouvernement. Je pense toutefois que le genre de procédures qui fonctionneraient bien dans les dispositions crépusculaires sont le genre de procédures qui donneraient aux députés du Parlement des données utiles sur la performance passée, ce qui leur fournit une chose avec laquelle ils peuvent traiter, quelque chose à laquelle ils peuvent répondre. La recommandation visant à faire déposer les rapports d'évaluation devant le Parlement est un pas dans cette direction. La transmission de ces rapports à des comités procure également aux députés du Parlement une matière avec laquelle ils peuvent travailler. Si c'est ce genre de réforme parlementaire qui vous intéresse, alors je pense que, à plusieurs

[Text]

The Chairman: In your past experience, both of you here, have you seen anything which would indicate perhaps that would be a good idea—i.e., to refer these program evaluation reports to Parliament?

Mr. Goodwin: I think if one anticipates the passage of the access to information, and if you envisage the availability of departmental plans, then I would argue that in fact you would not want referral. You know what the system is providing to you. It is available to you. So call for it when you want it, rather than having a form of automatic referral, which might tend to dissipate the interests of specific subject area committees and what not.

I will not stop.

The Chairman: No, do not.

Mr. Goodwin: A personal view of what a committee should be doing is to determine its own work plan. If a specific committee ends up just accepting all those referrals, it is going to be very difficult not to deal with them, I would suspect. Therefore what you have is the bureaucracy dictating the work plan of a committee. I would argue that the work plan of the committee should be at best meshed with that, and at least the creature of the committee, not vice versa.

• 1600

The Chairman: But this is predicated on a freedom of information or access to information law. If we did not have an access to information law, then you might consider some type of possibility for making public these program evaluation reports. That is the specific question: if we do not have an access to information law, should these program evaluation reports be made public, or should they stop, as at present, with the deputy minister?

Mr. Goodwin: Of course, they do not really stop at present with the deputy minister. They would go to the minister and to Cabinet, again depending on the content and the decision-making level that must address the recommendations. If an evaluation, for instance, was to be determined that certain internal administrative procedures were impeding the over-all effectiveness of the program, in many cases that is completely within the authority of the deputy minister just to clean that up and then improve the over-all effectiveness of the program. On the other hand, if in fact the evaluation disclosed some fundamental design problems with the program that had carried with it the requirement for a political decision to change the design, the geographical application, the population, whatever, then obviously the deputy minister does not make those decisions, they are made by government, and in which case the evaluation moves through there. I think the real issue is where does it go after that, does it go into the public domain or does it remain within.

[Translation]

points de vue, les législations crépusculaires font en partie double emploi avec ce genre de recommandations.

Le président: D'après votre expérience à tous les deux, y a-t-il des choses qui vous laissent croire que ce serait une bonne idée de déposer ces rapports d'évaluation de programmes devant le Parlement?

M. Goodwin: Je pense que si on prévoit l'adoption de la Loi sur l'accès à l'information, et si on suppose que les plans ministériels seront disponibles, alors je prétendrais que le dépôt n'est pas nécessaire. Vous savez ce que le système vous procure. Il est à votre disposition. Alors, faites appel à lui quand vous voulez plutôt que de vous fier à un processus automatique qui peut avoir tendance à faire disparaître l'intérêt que l'on peut porter aux comités qui traitent de sujets précis, et je ne sais quoi.

Je n'arrêterais pas.

Le président: Non, n'arrêtez pas.

M. Goodwin: Mon opinion personnelle de ce que devrait faire un comité, c'est d'établir lui-même son plan de travail. Si un comité particulier finit par accepter tous ces documents, il ne pourra pas les traiter tous adéquatement et je suppose que c'est alors la bureaucratie qui imposera un plan de travail au comité. Je prétends que le plan du comité devrait, au moins, être intégré à cela et être au moins la créature du comité, et non l'inverse.

Le président: Mais cela suppose l'adoption d'une loi sur la liberté de l'information ou d'une loi sur l'accès à l'information. Si nous n'avions pas une loi sur l'accès à l'information, il serait peut-être alors possible d'envisager une façon de rendre les rapports d'évaluation de programmes publics. Voilà la question précise: si nous n'avons pas une loi sur l'accès à l'information, ces rapports d'évaluation de programmes devraient-ils être publics ou devraient-ils s'arrêter, comme c'est le cas actuellement, au niveau du sous-ministre?

M. Goodwin: Évidemment, ils ne s'arrêtent pas vraiment au sous-ministre à l'heure actuelle. Ils sont transmis au ministre et au Cabinet, selon la nature du document et le niveau de prise de décision qui doit étudier les recommandations. Par exemple, s'il était établi que certaines procédures administratives internes nuisent à l'efficacité globale du programme, dans plusieurs cas le sous-ministre a toute l'autorité voulue pour mettre de l'ordre et améliorer l'efficacité globale du programme. D'autre part, si l'évaluation fait apparaître des problèmes de conception fondamentaux dans un programme qui exige une décision politique pour changer la conception du programme, son application géographique, la population qu'il vise ou quelque chose d'autre, alors, évidemment, le sous-ministre ne prend pas ce genre de décisions. Ces décisions sont prises par le gouvernement et dans ce cas les rapports d'évaluation sont transmis au niveau approprié. Je pense que le véritable problème est de savoir quoi faire après. Faut-il les rendre publics ou non.

[Texte]

The Chairman: Based on your past experience, would putting this type of report in the public domain help promote the efforts you are making, or would it hamper them?

Mr. Goodwin: I think in the short term it would cause a lot of hiccups in the system.

The Chairman: I am not a doctor, are hiccups beneficial or not?

Mr. Goodwin: They just sort of impede short-term progress, but they usually go away.

The Chairman: Okay.

Mr. Ulrich: Just an item of information. There is certainly now no law saying that evaluation reports are not public, and as a practice many directors of evaluation have the reports public. So they are not automatically not available.

The Chairman: That is interesting.

Mr. Goodwin: John has just reminded me of something that you as a committee may well recall, but it would be worth repeating. In the October 1978 speech from the Throne, the Liberal government of the day did commit to making available evaluations of major programs to Parliament. That was a component of . . . I think the title was more open and publicly responsive government.

The Chairman: Well, we certainly support it then. I notice it is 4 o'clock. I do not want to impose on you any further but if you would not mind, I would just like to find out if there are any more questions. Would that be acceptable to the three of you?

Mr. Goodwin: Fine.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: In regard to the estimates revisions project, I guess the Office of the Comptroller General has the responsibility for developing a revised form of estimates. We know that the present form of estimates right now does not give us the type of breakdown that would link expenditures to specific regulatory activities. Can you maybe tell us the present status of the revised form of estimates and whether or not you would anticipate this being more useful in terms of linking the expenditures to regulatory activities?

• 1605

Mr. Goodwin: With regard to the status of the project, as you likely know we are now developing five pilot projects with five separate departments—or portions of departments—to test out some of the concepts that we have been working with. Then, in turn, to bring that information, again to parliamentarians, to get a response on what the revised formats might mean and how appropriate it is for the kinds of things you are concerned about.

There is no question that what we are looking for is a much greater disclosure of information in terms of allocation of resources at a level of detail that is significantly beyond what is now available in the estimates, in the blue book. But the

[Traduction]

Le président: D'après votre expérience, le fait de rendre ces rapports publics vous aiderait-il ou vous nuirait-il?

M. Goodwin: Je pense que, à court terme, cela donnerait le hoquet au système.

Le président: Je ne suis pas médecin, mais le hoquet est-il une bonne chose ou une mauvaise chose?

M. Goodwin: Il ralentit simplement les progrès à court terme et d'habitude, il disparaît ensuite.

Le président: Très bien.

M. Ulrich: Je voudrais simplement apporter une petite précision. Il n'y a certainement aucune loi à l'heure actuelle qui dit que les rapports d'évaluation ne sont pas publics et, en pratique, plusieurs directeurs d'évaluation rendent leurs rapports publics. Alors, ils ne sont pas automatiquement non disponibles.

Le président: Cela est très intéressant.

M. Goodwin: John vient de me rappeler une chose dont vous vous souviendrez certainement en tant que comité mais il est peut-être utile de la rappeler. Dans le discours du Trône d'octobre 1978, le gouvernement libéral qui était au pouvoir s'était engagé à déposer devant le Parlement les rapports d'évaluation des principaux programmes. Cela constituait une partie d'un document qui s'intitulait, je crois «un gouvernement responsable plus ouvert».

Le président: En bien, nous l'appuyons certainement. Je remarque qu'il est 16h00. Je ne veux pas vous retenir trop longtemps mais si vous me le permettez j'aimerais savoir s'il y a d'autres questions. Cela vous convient-il à tous les trois?

M. Goodwin: Très bien.

Le président: Monsieur Anguish.

M. Anguish: En ce qui concerne le projet de révision des prévisions budgétaires, je crois que le bureau du contrôleur général a la responsabilité d'élaborer un projet révisé de prévisions budgétaires. Nous savons que la forme actuelle des prévisions budgétaires ne nous donne pas le genre de détails qui nous permettraient de rattacher les dépenses à des activités réglementaires particulières. Pouvez-vous nous dire à quel point est rendu ce projet de révision et nous dire si vous prévoyez que cette révision sera plus utile à l'établissement d'un lien entre les dépenses et les activités de réglementation?

M. Goodwin: En ce qui concerne l'état du projet, comme vous le savez probablement, nous élaborons actuellement cinq projets pilotes avec cinq ministères ou parties de ministères différents pour essayer certains concepts avec lesquels nous avons travaillé et ensuite, pour amener cette information aux parlementaires, pour obtenir une réponse sur le sens et l'utilité d'une présentation révisée par rapport au genre de problèmes qui vous intéressent.

Il ne fait pas de doute que nous cherchons à obtenir une divulgation de renseignements beaucoup plus grande, en ce qui concerne la répartition des ressources, avec beaucoup plus de détails que ce qui est présentement disponible dans le Livre

[Text]

most important thrust, as you know, is to look at the output side, to link the allocation process and the inputs to some description of what one can expect from the expenditure of those public funds.

To focus in on your question as to how evident the expenditure of funds would be against, say, the development of any specific regulation, I am sorry but I just cannot answer that. I just do not know that that level of detail would be available in all cases.

For an organization like CTC, which, by the way, I checked and it is definitely an impact organization, I would assume that by the very nature of that organization, essentially a regulatory agency, one would then be able to look at its budget and the operational plans and the outputs achieved through the new process and readily identify those costs.

On the other hand, if you looked at, say, again the example I used, the Department of the Environment which has a specific regulatory activity within a larger program, how visible those expenditures would be would be a function of the degree of detail that is displayed.

Mr. Anguish: Okay, so it is not really clear at this time until the revised form of estimates comes out.

Mr. Goodwin: The answer to your question is really found in the level of detailed planning and management control that the department chooses to use in its internal information systems, because a lot of individuals who are responsible for the actual development of regulations will have other responsibilities. So if you put together a task force to develop regulations in a particular area of a department like Environment, and if we consider the people who will actually work on that particular task force, you just could not add them up on a yearly basis and say that is the cost of regulation because they would have many other duties. So it is a rather complex matrix as to how you can actually identify those costs.

Mr. Anguish: What is the estimated time of arrival for these revised form of estimates? What stage is the project at right now?

Mr. Goodwin: Well, as I say, we are working with five pilot projects. There are early drafts in on two or three of them. When those projects will actually be exposed I am not certain. Do you have that in your mind, Martin?

Mr. Ulrich: Sometime late this calendar year with the Public Accounts committee. Beyond that, I do not know.

Mr. Anguish: Okay. I would like to go back just for a few moments to the implementation of evaluations. Could we have some degree of assurance that the results of the evaluation would be in line with what the original goals of that regulatory program would be?

Mr. Goodwin: On any given study?

Mr. Anguish: On any given study, yes.

Mr. Goodwin: If the work is well done the answer is yes.

[Translation]

bleu du budget des dépenses. Mais ce qui est le plus important, comme vous le savez, c'est de regarder le produit final, d'établir un lien entre le processus de répartition des ressources et les intrants et un genre de description des choses qu'il est possible d'attendre de ces dépenses de fonds publics.

Pour revenir maintenant à votre question sur la clarté du lien qui peut exister entre la dépense de fonds et, disons, l'élaboration d'un règlement donné, je suis désolé mais je suis incapable de vous répondre. Je ne connais simplement pas l'étendue des détails qui seraient disponibles dans tous les cas.

Pour un organisme comme la CTC qui, en passant, est un organisme PPCG d'après mes vérifications, je penserais que par la nature même de cet organisme, essentiellement un organisme de réglementation, il serait possible d'examiner son budget et ses plans d'activité et les résultats obtenus avec le nouveau processus et d'identifier facilement ses coûts.

D'autre part, si vous examinez, disons que je prends encore comme exemple le ministère de l'Environnement qui a une activité de réglementation très précise au sein d'un programme plus vaste, le degré de visibilité de ces dépenses serait directement proportionnel à l'étendue des détails qui seraient divulgués.

M. Anguish: Très bien, ce ne sera pas très clair tant que la forme révisée du budget des dépenses ne sera pas connue.

M. Goodwin: La réponse à votre question se trouve en fait au niveau de la planification détaillée et du contrôle de la gestion que le ministère décide d'employer dans son réseau interne d'information, parce que beaucoup des personnes qui sont responsables de l'élaboration des règlements ont également d'autres responsabilités. Alors, si vous constituez un groupe de travail pour élaborer des règlements dans un domaine particulier d'un ministère comme l'Environnement, et si vous examinez les personnes qui travailleront en fait au sein de ce groupe, vous ne pouvez pas simplement les additionner sur une base annuelle et dire ensuite que c'est cela que vous coûte le règlement, parce qu'elles ont aussi d'autres fonctions. Le calcul précis de ces coûts est donc une opération assez complexe.

M. Anguish: Quand pensez-vous que la forme révisée du budget des dépenses sera disponible? A quel point en est rendu le projet à l'heure actuelle?

M. Goodwin: Eh bien, comme je l'ai dit, nous travaillons avec 5 projets pilotes. Nous avons des ébauches préliminaires dans 2 ou 3 cas. Je ne sais pas exactement quand ces projets seront divulgués. Le savez-vous Martin?

M. Ulrich: Vers la fin de l'année civile auprès du comité des Comptes publics. Au-delà de cette date, je ne le sais pas.

M. Anguish: Très bien. J'aimerais revenir brièvement sur la mise en application des évaluations. Pouvons-nous avoir une forme d'assurance que les résultats de l'évaluation seront conformes aux buts initiaux du programme de réglementation?

M. Goodwin: Pour n'importe quelle étude?

M. Anguish: Oui, pour n'importe quelle étude.

M. Goodwin: Si le travail est bien fait, la réponse est affirmative.

[Texte]

• 1610

Mr. Anguish: So the results of the evaluation should be directly in line with the original goals of that program or regulation?

Mr. Goodwin: If one was looking at a major regulatory program and it was a logical, as the jargon I used earlier, program component, one would be looking for a review of the mandate on which the regulation was established originally. There might be no great analysis there; it might be just a cursory observation that it continues to exist. You would be looking at the currency of the objectives in terms of the over-all socioeconomic political considerations that went into that. You would be looking at the effects and impacts that the regulation has generated, both the unintended effects as well as the intended effects and in a comprehensive evaluation we would hope that there would also be some consideration of alternatives to the particular regulatory program if, again, that was important. So the linkage between the information that would flow from the study and the objectives, the accomplishment of those objectives, should be very, very tight, otherwise one would argue it is not a quality evaluation.

Mr. Anguish: Okay. Mr. Chairman, I have one further question but it has to do with regulatory budgets. I know that Russ has some questions now. Do you want me to wait until he is through?

The Chairman: Do you want to wait until after Russ is through then?

Mr. Anguish: Okay. I have one other question.

Mr. MacLellan: As you probably noticed, suggestion 15 of our discussion paper refers to the concept of regulatory budget, as Mr. Anguish mentioned, which would set a limit on the public and private sector resources that the government could expand through its regulatory activities. There are two basic components of the regulatory budget, one being the internal administrative cost to government associated with the activity and the other being the direct compliance cost borne by the private sector. Our consultants have advised us there are a variety of methodological and other problems associated with the concept of the regulatory budget, and that is not likely to be operative in the United States for five to 10 years.

There does seem to be some merit in the concept. Is the OCG doing work in this regard right now, particularly on the idea of the regulatory budget, or have you given it any consideration at all?

Mr. Goodwin: No, sir, I must say we are not. We have not looked at the concept other than, as I think I might have mentioned in my opening comments, some very recent documentation on it. My own feeling is that if we were to have, as a result of the current evaluation going on in SEIA, established that that front and ex ante analysis was adequate for the purposes that we would like to address, and if at the same time one was convinced that our program of evaluation was ade-

[Traduction]

M. Anguish: Alors, les résultats des évaluations devraient être directement alignés sur les objectifs initiaux du programme ou du règlement?

M. Goodwin: Si nous examinons un programme de réglementation important et qu'il était logiquement, pour employer le jargon que j'ai déjà employé, une composante du programme, nous réviserions alors le mandat initial pour lequel le règlement a été établi, cela pourrait être un travail assez simple. On pourrait simplement constater que les choses suivent leur cours. Nous examinerions l'actualité des objectifs par rapport aux considérations générales socio-économiques et politiques qui ont servi de point de départ. Nous examinerions les effets et les conséquences du règlement, tant ceux qui n'ont pas été voulus que ceux qui l'ont été. En plus, dans une évaluation complète, on s'attendrait aussi à retrouver des solutions de rechange pour le programme de réglementation concerné, si, encore une fois, il était important de le faire. Par conséquent, le lien entre l'information qui découle de l'étude et les objectifs, la réalisation de ces objectifs, devrait être très très rigoureux. Autrement, on pourrait prétendre que la qualité de l'évaluation laisse à désirer.

M. Anguish: Très bien. Monsieur le président, j'aurais une autre question, mais elle porte sur les budgets de réglementation. Je sais que Russ a d'autres questions, est-ce que vous préférez que j'attende qu'il ait terminé?

Le président: Oui, voulez-vous attendre que Russ ait terminé alors?

M. Anguish: Très bien. J'ai une autre question.

M. MacLellan: Comme vous l'avez probablement remarqué, la proposition numéro 15 de notre document de travail traite du concept du budget de réglementation, comme l'a mentionné M. Anguish, qui imposerait une limite aux ressources du secteur public et privé que le gouvernement pourrait dépenser pour l'exécution d'une activité de réglementation. Le budget de réglementation se compose de deux éléments principaux, l'un est représenté par les frais d'administration internes engagés par le gouvernement pour l'activité et, le deuxième, les frais directement engagés dans le secteur privé pour l'application du règlement. Nos experts nous ont fait savoir qu'il existe toute une gamme de problèmes de méthodologie et d'autres problèmes reliés au concept des budgets de réglementation, et ce concept n'est pas susceptible d'être mis en application aux États-Unis avant 5 ou 10 ans.

Le concept ne semble pas être valable. Est-ce que le BCG travaille sur ce concept à l'heure actuelle, et plus particulièrement sur le concept du budget de réglementation? Avez-vous étudié la question?

M. Goodwin: Non monsieur, je dois dire que nous ne l'avons pas fait. Nous n'avons pas étudié ce concept sauf en ce qui concerne la documentation que nous avons obtenue très récemment, comme je l'ai mentionné au début. Mon sentiment personnel est que si nous avions, par suite de l'évaluation AISE qui est en cours, établi que cette analyse est adéquate pour les objets que nous voulons examiner, et si, simultanément, nous avions la conviction que notre programme d'évaluation est

[Text]

quate, then I think what you have got are the two major aspects of concern addressing those two major aspects in the process of regulation development implementation. Now, I realize that there is a very different kind of concept here when you talk about total imposition of cost in the system. Any comments I might have would degenerate into a fireside chat on that subject, because I am really not very knowledgeable. But it would seem to me very difficult to determine how one would ever arrive at a total cost that is a legitimate barrier beyond which you would not go for the Canadian economy. On the other hand, one might be very concerned about specific costs being imposed on any particular narrow band of an industrial sector. Therefore, if you have those concepts in mind when you are in the regulatory development stage, and if those are taken into account through your socioeconomic impact analysis, and then, in turn, two or three years, or whatever appropriate time is down the road, one returns to those same assumptions and concerns and reviews what the impact has been, it seems to me that you would have covered the kinds of issues that government should be concerned about in the regulatory process. I guess I just have a personal difficulty in understanding the meaning of some kind of total budget imposed on the economy and likely that is based on ignorance, not well thought-out ideas.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: The question I have on regulatory budgets, I suppose, is more than a question. It is drawing on an opinion of yours. With the limited knowledge that I have about them, I am a bit concerned about regulatory budgets.

It seems to me that, if you had something to control the emission of nitrates and sulphur dioxide which cause acid rain, and you had a regulatory budget there at X number of dollars, it would not be beneficial to go ahead with that regulation. Would that then mean in terms of pure economics that we would sacrifice the environment because it would cost the industry too much to meet the regulations to stop the threat of acid rain?

Mr. Goodwin: I think that is exactly what it means. The concept of a regulatory budget, I think, means that you are operating your decision-making process on an economic efficiency model with the only thing you are really concerned about there being costs.

Now, I do not know what the value of sports fishing in the maritimes, say, might be to the tourist industry over the next 100 years but, if you were really attempting to understand the relationship between the costs and industry—if, in fact, acid rain was jeopardizing small lakes in the maritimes—then I think you would have to come to some conclusion as to what those values are and those costs. In fact, I think we in a very general way perhaps try to do that in the front end of all regulations under the SEIA process. But, again, I do not know how you would find an upper limit on that figure. I am just not sure about that.

[Translation]

adéquat, alors je pense que vous auriez alors les deux principales questions concernant les deux principaux aspects du processus d'établissement et de mise en application des règlements. Par contre, je conçois qu'il y a une différence très importante entre cela et l'imposition d'un plafond absolu de dépenses au système. Tous les autres commentaires que je pourrais faire sur le sujet aboutiraient à une petite discussion amicale sur le sujet parce que c'est un domaine que je ne connais pas réellement très bien. Il me semble toutefois qu'il serait très difficile d'établir la façon d'arriver au coût total qui représente le maximum légitime que l'on ne pourrait pas franchir dans le contexte de l'économie canadienne. D'autre part, on pourrait s'inquiéter des coûts très précis qui seraient imposés à un segment très étroit d'un secteur industriel. Par conséquent, si vous avez ces concepts présents à l'esprit au stade de l'élaboration du règlement, et s'il est tenu compte de ces concepts tout au long de l'analyse des conséquences socio-économiques, alors, deux ou trois ans après ou à la date de maturité du programme, vous revenez en arrière et vous examinez de nouveau ces considérations pour voir quels effets elles ont eus. Il me semble que, de cette façon, vous auriez couvert le genre de questions que le gouvernement devrait examiner dans le cadre du processus de réglementation. Je crois que j'ai personnellement des difficultés à comprendre le sens d'un genre de budget total imposé à une économie et cela est vraisemblablement dû plus à l'ignorance qu'à des idées bien pesées.

Le président: Monsieur Anguish.

M. Anguish: J'ai une question sur les budgets de réglementation, mais je pense qu'il s'agit plus qu'une question. Elle fait appel à vos opinions personnelles. J'ai une connaissance limitée des budgets de réglementation et ils m'inquiètent un peu.

Il me semble que si vous avez quelque chose pour contrôler l'émission des nitrates et des acides sulfuriques qui causent les pluies acides, et que vous avez un budget de réglementation de X nombre de dollars, il ne vaut pas la peine d'aller de l'avant avec ce règlement. Du point de vue strictement économique, cela signifierait-il que nous sacrifions l'environnement parce qu'il en coûterait trop cher à l'industrie d'appliquer les règlements qui mettraient fin à la menace des pluies acides?

M. Goodwin: Je crois que c'est exactement ce que cela signifie. Le concept des budgets de réglementation, je pense, signifie que votre processus décisionnel est fondé sur l'efficacité économique d'un modèle où tout ce qui vous intéresse c'est le coût.

Je ne sais pas quelle valeur la pêche sportive dans les Maritimes, par exemple, peut représenter pour l'industrie touristique au cours des 100 prochaines années, mais si vous essayez réellement de comprendre le rapport qui existe entre le coût et l'industrie—à supposer que les pluies acides risquent de ruiner les petits lacs des Maritimes—alors je pense que vous devez arriver à certaines conclusions quant à ces valeurs et à ces coûts. En fait, je pense que c'est cela que nous essayons de faire d'une façon très générale aux étapes initiales des règlements d'après le processus AISE. Mais, une fois encore, je ne sais pas comment vous allez pouvoir fixer une limite supérieure à ce chiffre. Je ne suis pas du tout certain de cela.

[Texte]

The other thing is that acid rain, as maybe one dimension of that problem, can be translated into dollars and costs to the public and the economy in general, as well as the industrial costs of avoiding it. But there are also a lot of other costs; certainly, we have not determined the value of a life and there are a lot of unanswered questions about the carcinogenic effects, for instance, of acid rain. Frankly, I think it is a very simplistic interpretation of a very, very complex problem.

Mr. Anguish: Thank you.

The Chairman: I have just one last question. It springs out of what you said in your opening remarks about Canada being unique in doing program evaluation. Sweden tried it and rejected it.

What was it, basically, that led to our present program, and how does it differ from other attempts elsewhere? Why is it seemingly working here and not elsewhere?

Mr. Goodwin: The genesis of the policy per se, which is really the foundation of where we are today, came out of the experience of the seventies which, in fact, was based on the establishment and use of the PPBS system. One major component of PPBS is, in fact, evaluation. It is the conceptual aspect of that type of program planning.

Now, as we moved on through the seventies, there was an attempt to establish that capability in most departments without providing any particular direction to departments. It was assumed in the concept of PPBS that departments would, in fact, evaluate the information and would influence the whole planning and budgeting process.

• 1620

Again, I was not around at the time, but it appears that there was gaining concern that, on one hand, the Wilson Committee was moving to provide what are now the expanded powers of the Auditor General to make observations to Parliament as to the degree to which programs were being evaluated for their effectiveness, and on the other hand no direction had been provided to deputy ministers that it was in fact clearly their responsibility. So to a large extent—and this is my personal interpretation of that history—it was the pressure generated through the expanded powers of the Auditor General.

Now, that was not the only aspect, one other major factor was that in the early 70's a lot of resources were put into the functions of planning and evaluation in departments. In 1975 and 1976, reviews were conducted by Treasury Board to determine what was happening in those areas. They were evaluating what was going on in both planning and evaluation and the messages were not particularly comforting. Many evaluation resources—those resources originally applied—were no longer visible and the units which carried the title of evaluation, or in many cases planning and evaluation, tended to be doing other things: primarily a combination of policy

[Traduction]

D'autre part, les pluies acides, qui représentent peut-être un aspect de ce problème, peuvent être évaluées en dollars et en termes de coûts pour la population et l'économie en général, comme ce qu'il en coûte à l'industrie pour les éviter. Mais il y a également beaucoup d'autres coûts; nous n'avons certainement pas déterminé la valeur de la vie et il y a beaucoup de questions qui restent sans réponse au sujet des effets cancérigènes des pluies acides, par exemple. Je pense franchement qu'il s'agit d'une interprétation très simpliste d'un problème très très complexe.

M. Anguish: Merci.

Le président: J'ai une seule dernière question. Elle se dégage de ce que vous avez dit au début dans vos observations au sujet du Canada qui est unique dans l'évaluation des programmes. La Suède l'a essayé et l'a abandonné.

Qu'est-ce qui a essentiellement amené le programme actuel et en quoi se distingue-t-il des autres essais qui ont été faits ailleurs? Pourquoi cela fonctionne-t-il ici et non ailleurs?

M. Goodwin: La politique qui est vraiment à l'origine de la situation que nous avons aujourd'hui est issue de l'expérience des années 1970 qui, en fait, était fondée sur la mise en œuvre et l'utilisation du système RCB. L'évaluation est, en fait, un élément principal de la RCB. Il s'agit de l'aspect théorique de ce genre de planification de programmes.

Ensuite, à mesure qu'a avancé cette décade, il y a eu des tentatives pour établir cette capacité dans la plupart des ministères sans qu'il leur soit fourni d'indications particulières. Il a été présumé, dans le concept de la RCB que les ministères évalueraient en fait l'information et influenceraient la totalité du processus de planification budgétaire.

Je n'étais pas là à l'époque, mais il me semble que l'on était de plus en plus préoccupé par le fait que, d'une part, le comité Wilson s'engageait dans la voie qui a abouti à l'élargissement des pouvoirs du Vérificateur général actuel qui peut maintenant faire des observations au Parlement sur le degré auquel les programmes étaient évalués quant à leur efficacité, et d'autre part, le fait que l'on n'avait pas indiqué clairement aux sous-ministres qu'ils avaient la responsabilité de le faire. Alors, dans une large mesure—et cela est mon interprétation personnelle de l'histoire—elle est le résultat des pressions qui ont été engendrées par l'augmentation des pouvoirs du Vérificateur général.

Ce n'est toutefois pas la cause. Un autre facteur très important est le fait qu'au début des années 70, beaucoup de ressources étaient investies dans les fonctions de planification et d'évaluation dans les ministères. En 1975 et 1976, le Conseil du trésor a fait des enquêtes pour savoir ce qui arrivait dans ces domaines. Il a cherché à savoir ce qui se passait dans les fonctions de planification et d'évaluation et ce qu'il a constaté n'était pas très rassurant. Beaucoup de ressources affectées aux évaluations—c'est-à-dire les ressources initialement déployées—n'étaient plus visibles et les groupes dont le titre indiquait des fonctions d'évaluation ou, dans plusieurs cas, des

[Text]

work, program development and a lot of firefighting, a lot of just basic management problem solving.

So the movement that we see today is a movement of refining and formalizing, if you like, the process of evaluation that had its genesis in a combination of influences.

The Chairman: Thank you very much.

Perhaps I could ask you what major areas do we need further action in and how can our task force be of assistance in these areas?

Mr. Goodwin: Well I think we have covered quite a bit of the waterfront, quite frankly. Maybe Martin might have a comment while I collect some thoughts here.

The Chairman: I think you are perhaps right, it is too general a question. You have given us a lot of meat here, but it is to at least push on for an increased use of the type of review mechanism you are talking about.

Mr. Goodwin: I think my personal observation is that there is always, I suppose, a tendency to think that new mechanism and new processes are going to resolve a lot of the kinds of problems that underlie the formation of this task force. I guess I would just caution the task force that there are many mechanisms in place now, and particularly this policy, and if there is anything that you could do that would build on existing mechanisms as opposed to creating separate mechanisms that would end up being competitive or conflicting or confusing, I would argue very strongly in that favour.

I suppose the other big factor that I would encourage you to keep in mind is what we have talked about here and that is the resources that are available to do these things. I think there is a tremendous need to prioritize how departments use resources which have become very, very scarce. Therefore one could imagine a lot of very interesting schemes which on paper would provide more information but the realities are going to be quite different, I think.

So building on existing mechanisms, recognizing the limitations of resources, and in fact encouraging the reallocation of existing resources to these areas, which I think we mutually agree are pretty important, would be things that I would encourage the task force to think about.

The Chairman: Any further advice to us? Are there any questions we have not asked or any areas we have not touched on that you would like to bring to our attention?

Mr. Goodwin: I do not think there are any other ones but I really would encourage you to just search a little bit more about the applicability of your interests to agencies which may be just slightly on the fringes or outside of the boundaries of the Financial Administration Act. I think, when you do come

[Translation]

fonctions de planification et d'évaluation, avaient tendance à être occupés à faire autre chose: principalement une combinaison de travail d'élaboration des politiques, de développement de programmes et d'un grand nombre d'arrosage d'incendies, donc essentiellement une grande quantité de solutions de problèmes de gestion fondamentaux.

Le mouvement que nous voyons aujourd'hui est donc un mouvement de raffinement et de structuration, si vous voulez, du processus d'évaluation qui résulte d'une combinaison de facteurs.

Le président: Merci beaucoup.

Je pourrais peut-être vous demander quels sont les principaux domaines où il y a encore des choses à faire et comment votre groupe de travail peut-il apporter une contribution dans ces domaines?

M. Goodwin: Eh bien, je crois honnêtement que nous avons couvert pas mal de terrain. Martin a peut-être des commentaires à faire pendant que je réfléchis un instant.

Le président: Vous avez peut-être raison, cette question est trop générale. Vous nous avez donné beaucoup de matière mais elle va au moins favoriser l'augmentation du genre de mécanisme de révision dont vous parlez.

M. Goodwin: Mes constatations personnelles sont qu'il y a toujours, je suppose, une tendance à penser que les nouveaux mécanismes et les nouveaux processus vont résoudre une grande partie des problèmes pour lesquels ce groupe de travail a été constitué. Je voudrais simplement faire remarquer au groupe qu'il y a beaucoup de mécanismes en place à l'heure actuelle, et particulièrement cette politique, et je vous inciterais fortement à construire sur les mécanismes existants plutôt que de créer d'autres mécanismes qui viendraient en conflit avec eux ou qui créeraient de la confusion.

Je pense que l'un des autres facteurs très importants que je vous inciterais à garder présent à l'esprit et que nous avons mentionné ici est le nombre de ressources disponibles pour faire ces choses. Je crois qu'il y a un énorme besoin d'établir des priorités au sein des ministères dans la répartition des ressources qui deviennent de plus en plus rares. Vous pouvez mettre sur papier un tas de plans très très intéressants qui vous procureraient plus d'information mais je crois que la réalité peut être très différente.

Alors, construire sur les mécanismes existants, reconnaître la limitation des ressources et, en fait, encourager une nouvelle répartition des ressources existantes dans ces domaines, et je pense que nous sommes convenus que ce sont des choses très importantes, seraient des choses auxquelles j'inciterais le groupe de travail à réfléchir.

Le président: Avez-vous d'autres conseils à nous donner? Y a-t-il des questions que nous aurions dû poser ou y a-t-il des aspects que nous n'avons pas touchés sur lesquels vous aimeriez attirer notre attention?

M. Goodwin: Je ne pense pas mais je voudrais vraiment vous encourager à réfléchir davantage sur la possibilité d'appliquer vos intérêts aux organismes qui se trouvent un peu à la limite ou juste à l'extérieur du champ d'application de la Loi sur l'administration financière. Je pense que vous voudrez que cela

[Texte]

to make your final and specific recommendations, you really do want to have that clarified. That is quite technical, I think.

• 1625

The Chairman: Yes.

Mr. Goodwin: That should not be a problem. It is just that at the moment I do not think . . .

The Chairman: Your past experience indicates to you, however, that this might be a very fruitful area for using this type of analysis.

Mr. Goodwin: I think so, but I also think that it is going to be very important to make clear to agencies as well as departments what their responsibilities are, and to remove any confusion as to what those expectations are, agency by agency.

The Chairman: Are there any further questions?

I appreciate very much your candor, your preparation and your advice; it means a lot to us. If you have any further comments as we go along, or if you could help elaborate any of the matters we discussed, such as the wording of provisions as they relate to our comments here, we would be most appreciative.

Mr. Goodwin: I would be glad to do that.

The Chairman: I would like to thank you very much on behalf of everyone here.

Mr. Goodwin: Thank you.

The Chairman: This meeting is adjourned until tomorrow at 9.30 a.m. in Room 307, West Block.

[Traduction]

soit très clair dans vos recommandations finales. Je crois que cela est très technique.

Le président: Oui.

M. Goodwin: Cela ne devrait pas constituer un problème. C'est simplement que dans le moment je ne pense pas . . .

Le président: Votre expérience vous indique toutefois qu'il pourrait être très profitable d'employer ce genre d'analyse dans ce domaine.

M. Goodwin: Je le pense, mais je pense également qu'il sera très important d'expliquer clairement aux organismes et aux ministères quelles sont leurs responsabilités, et de faire disparaître la confusion qui existe quant à ces attentes, organisme par organisme.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Je vous remercie grandement de votre franchise, de votre travail et de vos conseils; ils sont très importants pour nous. Si vous avez d'autres commentaires un peu plus tard, ou si vous pouvez nous aider davantage sur les questions que nous avons examinées, comme la formulation des dispositions qui se rapportent à nos discussions, nous l'apprécierions grandement.

M. Goodwin: Cela me fera plaisir.

Le président: J'aimerais vous remercier très sincèrement au nom de tous ceux qui sont ici.

M. Goodwin: Merci.

Le président: La séance est levée jusqu'à demain à 9 h 30 à la pièce 307, immeuble de l'ouest.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. J. Curtis;
Mr. P. Meyboom;
Mr. J. Fulton;
Mr. M. Proulx.

From the Office of the Comptroller General of Canada:

Mr. D. Goodwin;
Mr. M. Ulrich.

Du Conseil du Trésor:

M. J. Curtis;
M. P. Meyboom;
M. J. Fulton;
M. M. Proulx.

Du bureau du contrôleur général du Canada:

M. D. Goodwin;
M. M. Ulrich.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Wednesday, September 17, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 2

Le mercredi 17 septembre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

Regulatory Reform

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

The Order of Reference

CONCERNANT:

L'Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen: Mr. Chuck Cook, M.P.
Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish
Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents: M. Chuck Cook, député
M. David Berger, député

Messieurs

Deniger
MacLellan

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 17, 1980
(13)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9.38 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From the Department of Agriculture: Mr. D. L. Harkin and Mr. W. Bryson.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Harkin made a statement, and with Mr. Bryson, answered questions.

At 12:47 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 17 SEPTEMBRE 1980
(13)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 38 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, MacLellan et Peterson.

Témoins: Du ministère de l'Agriculture: MM. D. L. Harkin et W. Bryson.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Harkin fait une déclaration puis, avec M. Bryson, répond aux questions.

A 12 h 47, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, September 17, 1980

• 0930

[Text]

The Chairman: Ladies and gentlemen, could you come to order. We are resuming consideration of our Order of Reference for the Special Task Force on the subject of Regulatory Reform.

We have with us this morning two people from the Department of Agriculture, Mr. Harkin and Mr. Bryson. Before you commence, I understand you have some prepared comments to make and then we can get into questions. Perhaps I could just tell you first of all how much we appreciate your coming before us on such very short notice. We would not have wanted to do this but our life expires on December 19 and therefore it is essential that we get on with the business on interviewing and performing our mandate.

As you are aware, we have prepared a preliminary discussion paper which deals with a number of the suggestions, and you have seen a copy of that. I emphasize that we are not wedded to those but we do appreciate any views you might have on them or any alternatives that might help in the regulatory process. We feel it is going to be very advantageous to us, because of the extent to which you are involved in regulations, to have your views. We also tell you that we realize that as departmental officials you cannot ask questions of policy, and if we in our enthusiasm transgress in that area, please do not hesitate to stop us. But again your views will be very much appreciated to the extent that you can give them.

Might I also say that since this is such a complicated area, and we do have this experience, complicated area and you do have this experience, you need not feel limited to the questions we ask you. If you feel there are some important points missing or some questions we have not asked that we should or some matters have not touched on, again we would very much appreciate your counsel and advice.

Having said that, I would now ask Mr. Harkin to commence.

Mr. D. L. Harkin (Director, Program Branch, Department of Agriculture): Mr. Chairman and members of the task force, first of all I would like to introduce both of us. Bill Bryson is with our Legal Services and he has also had a great deal of experience on a departmental task force on regulatory reform. I am Dan Harkin. I am the Director of Program Co-ordination within the Food Production and Inspection Branch of the department. The Assistant Deputy Minister, Dr. John McGowan, is responsible for the regulatory review of the department because he is in this particular branch that we represent. We have approximately 80 per cent of the action on legislation and regulations. He sends the committee his apologies that he cannot be here, but in his place I will try to do my best.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 17 septembre 1980

[Translation]

Le président: Mesdames, messieurs, à l'ordre. Nous reprenons l'étude du mandat de notre groupe spécial chargé d'étudier la réforme de la réglementation.

Nous accueillons ce matin deux personnes du ministère de l'Agriculture, M. Harkin et M. Bryson. On m'informe, messieurs, que vous voulez d'abord nous présenter une déclaration écrite et que nous pourrions ensuite poser des questions. Je devrais sans doute vous dire d'abord que vous nous obligez beaucoup en ayant notre invitation presque sans préavis. Nous aurions aimé vous donner plus de temps, mais nous n'avons que jusqu'au 19 décembre et il est essentiel pour nous de procéder sans retard aux entrevues et à l'exécution de notre mandat.

Nous avons déjà rédigé, vous le savez, un document d'étude qui examine certaines suggestions. Vous avez ce texte. Je tiens à souligner que notre étude ne doit pas se limiter à ces suggestions. Nous aimerions connaître vos opinions sur ces questions et sur d'autres façons d'améliorer la réglementation. Vos opinions seront pour nous très précieuses à cause de votre expérience en cette matière. Nous savons qu'à titre de fonctionnaires, vous n'avez pas à répondre à des questions de politique. Si notre enthousiasme nous entraînait trop loin sur cette pente, n'hésitez pas à nous arrêter. Mais je répète que toutes les opinions que vous pourrez nous formuler nous seront très précieuses.

J'ajoute enfin que comme nous étudions un domaine très compliqué et que vous le connaissez à fond, vous n'avez pas à restreindre vos exposés aux questions que nous posons. Si vous estimez que des points importants ne sont pas couverts ou que des questions ne sont pas posées, veuillez ne pas hésiter à nous donner vos conseils et opinions. Nous vous en serons reconnaissants.

Cela dit, j'invite M. Harkin à prendre la parole.

M. D. L. Harkin (directeur des programmes, ministère de l'Agriculture): Monsieur le président, messieurs les membres du comité spécial, permettez-moi, pour commencer, de nous présenter. Bill Bryson fait partie de nos services juridiques et il a participé intensément aux travaux d'une équipe ministérielle spéciale chargée d'étudier la réforme de la réglementation. Je m'appelle Dan Harkin. Je suis directeur de la coordination des programmes à la Direction de la production et de l'inspection des aliments au ministère de l'Agriculture. Le sous-ministre adjoint, M. John McGowan, est responsable de l'étude de la réglementation du ministère parce qu'il est justement rattaché à la direction que nous représentons. Notre direction est responsable d'environ 80 p. 100 de ce qui se fait en matière de législation et de réglementation. Il demande au comité de l'excuser de n'avoir pu venir, mais je ferai de mon mieux pour le remplacer.

[Texte]

I have a little housekeeping problem here. I must apologize at the lateness of the briefs to you. There were a couple of last minute changes. Secondly, on the translation copies, we were not too successful in getting those completed on time. As you know, the translation people are working to rule and they got half the package done, so I think we will be able to get the package to you Friday or Monday at the latest.

The Chairman: No problem. Thank you.

Mr. Harkin: To deal with the outline of our presentation, it can be broken down really into four sections. First of all, we will cover a summary of the functions and structure of Agriculture Canada. Secondly, we will be talking about the departmental progress to date on regulatory reform, and thirdly, the departmental plan that we have in the near term future going into the next year and a half for regulatory review, and last but not least, the comments on your discussion paper.

This will just give you an idea of what Agriculture Canada is all about and I guess its impact on the country.

• 0935

This year Canadian farmers will produce more than \$15 billion worth of agricultural products and it is estimated that for every dollar of farm income, an additional \$3 is earned as personal income in the nonfarm sector. So in effect, agriculture generates \$60 billion in goods and services in Canada.

Of course, we are also a great food exporter—one of only four countries that export more food than they import. This year agricultural exports will amount to \$8 billion and that is up sharply from last year's level of about \$6 billion.

Agriculture is the foundation of the food chain and is responsible for generating a great deal of wealth for the country. What is more, we believe that the importance of agriculture in the economy will increase greatly in the coming decades.

World population is growing faster than the world's ability to feed itself. Furthermore, per capita income is rising rapidly in many of the middle developing countries, and appetites for improved diets are rising just as fast. Food is becoming a more valuable and valued commodity.

Finally, progress can be made in replacing some of those foods now being imported into Canada with domestically produced products. Our deficit in the fruit and vegetable trade has been running at about \$1 billion a year and could be greatly reduced. In short, the Canadian agriculture and food system faces a tremendous challenge; the challenge of growth.

From the figures that I mentioned at the beginning of my presentation you can see that this country has already built up a large and sophisticated food production capability. In part that capability has been made possible by the actions of the federal Department of Agriculture through a series of programs.

Agriculture Canada scientists developed the new varieties of wheat that made Canada the second largest grain exporter in

[Traduction]

Tout d'abord, un petit problème technique. Je dois m'excuser de vous avoir envoyé nos mémoires aussi tard. Nous y avons apporté quelques changements de dernière minute et en outre, nous avons eu de la difficulté à obtenir la traduction de notre texte. Comme vous le savez, les traducteurs font une grève du zèle et ils n'ont réussi à en traduire que la moitié. Je pense que nous pourrions avoir tout le texte vendredi ou lundi au plus tard.

Le président: Aucun problème. Merci.

M. Harkin: Pour vous résumer un peu notre présentation, je vous dirai qu'elle se divise en quatre sections. Premièrement, nous ferons un exposé sommaire des fonctions et de la structure d'Agriculture-Canada. Deuxièmement, nous parlerons des travaux accomplis au ministère en matière de réforme de la réglementation. Troisièmement, le plan ministériel de réforme de la réglementation pour l'avenir immédiat, c'est-à-dire d'ici douze ou dix-huit mois; et en dernier, la partie qui n'est pas la moins importante, c'est-à-dire nos observations au sujet de votre document d'étude.

Cela vous donnera une idée de ce qu'est le ministère de l'Agriculture et de ce qu'il peut faire pour le pays.

Cette année, les agriculteurs canadiens produiront pour plus de 15 milliards de dollars de produits agricoles et on estime que pour chaque dollar de revenu agricole, un autre revenu de trois dollars est gagné à titre de revenu personnel dans le secteur non agricole. En somme, l'agriculture produit pour 60 milliards de biens et services au Canada.

Nous sommes aussi un grand exportateur de produits alimentaires, l'un des quatre pays qui exportent plus d'aliments qu'ils n'en importent. Cette année, les exportations agricoles se chiffreront à 8 milliards de dollars, ce qui représente une forte augmentation par rapport aux 6 milliards de l'année dernière.

L'agriculture est le fondement de la chaîne alimentaire et elle produit d'énormes richesses pour le pays. Nous croyons en outre que l'importance de l'agriculture pour l'économie s'accroîtra sensiblement dans les prochaines décennies.

La population mondiale croît plus vite que les moyens de production d'aliments. De plus, le revenu par personne augmente rapidement dans beaucoup de pays en développement et la demande d'aliments améliorés augmente tout aussi vite. La denrée alimentaire prend de la valeur à tous les points de vue.

Enfin, il est possible de remplacer certains aliments importés par des produits du pays. Notre déficit dans le secteur des fruits et légumes atteint environ un milliard par année et il pourrait être réduit sensiblement. Bref, un formidable défi se pose au régime agricole et alimentaire canadien: le défi de la croissance.

D'après les chiffres que j'ai mentionnés au début de mon exposé, vous pouvez voir que notre pays s'est déjà doté de moyens énormes et modernes de production de denrées alimentaires. Le ministère fédéral de l'Agriculture a participé, par toute une série de programmes, à la réalisation de cette capacité de production.

Les chercheurs du ministère ont créé de nouvelles variétés de blé qui ont fait du Canada le deuxième exportateur de

[Text]

the world. They constantly improved those varieties, making them stronger, more disease resistant and higher yielding. We develop production assistance plans, such as the livestock record of performance programs. We introduced, and later improved, programs aimed at stabilizing farmers' incomes. I am referring particularly to the Agricultural Stabilization Act, which protects farmers from sudden drops in market prices, and to programs such as crop insurance, in which we share with farmers and with provincial governments in insuring against the natural hazards of crop production, those being hail, frost, drought, insects, diseases and so on.

I must add, with some pride, that Canada has one of the world's finest and healthiest livestock populations. A good deal of the credit for that must go to the veterinarians of the Health of Animals division and their internationally recognized expertise in disease control and prevention.

All along the food production chain, Agriculture Canada provides inspection and regulation, and as a result, this country has an enviable reputation for quality agricultural products.

Now, having said all that, I want to explain how the department has changed and adapted to the challenge of growth that faces the agricultural food systems. We believe that future growth will depend on how successful we are marketing. We believe that market demands and opportunities will determine what is produced, where and how.

The orientation of the department, and indeed of the agricultural industry in the past, has been towards increasing production and productivity. Marketing was almost an afterthought. No longer.

Now the department is market-oriented, and we are providing the leadership role among federal and provincial departments in a concerted effort to increase Canadian agricultural production through market development.

New branches have been created so that the marketing thrust can be implemented fully. I would like to mention that on the last page of the presentation, the handout, is an organization of the department which you can refer to, which gives you a breakdown.

The new Marketing and Economics branch brings together a group of professionals with a wealth of experience and contacts throughout the industry. These people are in a position to act as common denominators, or catalysts, bringing together businessmen from all segments of the food industry. By helping to bring buyers and sellers together, they help to generate new wealth for this country.

Already our marketing specialists have done a series of commodity studies, identifying market opportunities and reviewing our ability to supply those markets. That kind of action creates central goals towards which all the various segments of the industry can work.

To make sure the production capability is there and ready to respond to those opportunities, we have brought together our

[Translation]

céréales au monde. Ils ne cessent d'améliorer ces variétés, de les rendre plus fortes, plus résistantes à la maladie et d'un rendement plus élevé. Nous mettons au point des plans d'aide à la production tels les programmes d'enregistrement du rendement du bétail. Nous avons créé et amélioré des programmes de stabilisation du revenu des agriculteurs. Je pense en particulier à la Loi sur la stabilisation des prix agricoles qui protège les fermiers contre les effondrements du marché, et à des programmes comme l'assurance-récolte en vertu desquels, en collaboration avec les fermiers et les gouvernements provinciaux, nous assurons les récoltes contre des fléaux comme la grêle, le gel, la sécheresse, les insectes, les maladies et le reste.

J'ajoute, non sans une certaine fierté, que le Canada a l'un des cheptels les plus robustes et les plus sains au monde. Il faut reconnaître à cet égard le mérite des vétérinaires de la Division de la santé des animaux dont la compétence est reconnue internationalement en matière de contrôle et de prévention de la maladie.

A tous les points de la chaîne de production alimentaire, le ministère offre des services d'inspection et de réglementation et c'est pourquoi notre pays jouit d'une excellente réputation pour ce qui est de la qualité de ses produits agricoles.

Cela dit, j'aimerais expliquer comment le ministère a évolué pour s'adapter au défi de la croissance qui se pose à la production des denrées agricoles. Toute croissance future dépendra de nos succès en matière de commercialisation. Les demandes et les forces du marché détermineront ce qui sera produit, à quel endroit et de quelle façon.

L'orientation de notre ministère et même de l'industrie agricole a toujours tendu vers une augmentation de la production et de la productivité. La commercialisation ne venait pour ainsi dire qu'après coup. Ce n'est plus le cas.

L'action du ministère est maintenant axée sur les marchés et nous sommes au premier rang, dans un effort concerté de notre ministère et des ministères provinciaux en vue d'augmenter la production agricole canadienne par la création de marchés.

De nouvelles directions ont été créées pour donner tout l'impact voulu à cette nouvelle orientation. J'aimerais vous signaler qu'à la dernière page des documents que nous vous avons remis, un organigramme du ministère vous donne un tableau synoptique de toute l'organisation.

La nouvelle direction des marchés et de l'économie réunit un groupe de spécialistes qui ont une vaste expérience et beaucoup de contacts dans l'industrie. Ces gens sont en mesure d'agir comme dénominateurs communs ou catalystes afin de réunir des hommes d'affaires de tous les secteurs de l'industrie alimentaire. En aidant à faire rencontrer acheteurs et vendeurs, ils contribuent à produire de nouvelles richesses pour notre pays.

Nos spécialistes de la commercialisation ont déjà produit une série d'études sur les denrées, identifiant des marchés qui offrent des possibilités et examinant notre aptitude à conquérir ces marchés. Cette action crée des objectifs nationaux que les différents secteurs de l'industrie peuvent contribuer à réaliser.

Pour nous assurer d'une capacité de production qui soit en mesure de répondre à ces possibilités, nous avons réuni nos

[Texte]

development—oriented people into a new branch called Regional Development and International Affairs. We have appointed co-ordinators in each province to work in partnership with provincial governments on this question of regional development. After all, we in this country have the potential to produce far more food than we now do. We have an almost unparalleled degree of technical competence, from primary researchers to highly educated, highly mechanized, and highly motivated farmers.

Agriculture Canada intends to help the industry break new ground. We are not merely going to respond to problems as they arise. We are taking a leadership role.

If I have left the impression that the department is entirely composed of marketing specialists, economists, and scientists, of course this is not the case. There are some 10,000 people working for the department, and a great many of them are involved in inspection. In those roles they are also helping to carry out what we call the marketing thrust.

For example, when we grade a hog carcass going to market, we are telling both the producer and the packer that the animal is of a certain standard, depending on its weight and back fat content. Therefore we are providing a link to help the product flow smoothly to the market. Likewise, our plant product inspectors help to ensure that seeds going to market are of top quality, and hence can be purchased with confidence on domestic and export markets. We could go on and on listing the functions of the department to provide a strong infrastructure for Canadian agriculture.

Certainly one aspect that deserves mention is the enabling legislation under which farmers can create national marketing boards. These boards and agencies have certainly brought unparalleled stability to the commodities they represent, and they provide the tool by which products can be organized for export sales.

For the next two sections of this presentation, I will be outlining how Agriculture Canada is improving its regulatory functions so it can do the most effective and efficient job possible. I would like to tell you about our experience and progress to date on regulatory review.

A departmental task force was formed in October 1979 to respond to the government thrust on regulatory reform. The task force consisted of a representative from each major departmental organization unit involved in regulatory activities plus a representative from Legal Services. This study really consisted of two phases. And I might add that this is, I think, a fairly simple approach.

Phase I involved the study of all the departmental acts and regulations and the categorization of these acts and regulations into a number of groups. The groups were broken down into these main categories, the first category being acts and regulations already with sunset clauses: acts and regulations identified for revocation; acts and regulations that had the potential of—identified at least to consider the addition of

[Traduction]

spécialistes du développement dans une nouvelle direction appelée la Direction du développement régional et des affaires internationales. Nous avons nommé des coordonnateurs dans chaque province afin de travailler en collaboration avec les gouvernements provinciaux en cette matière du développement régional. Notre pays serait capable de produire beaucoup plus d'aliments qu'il n'en produit à l'heure actuelle. Nous avons une compétence technique presque inégalée, depuis nos chercheurs de laboratoire jusqu'à nos agriculteurs très instruits, très mécanisés et très motivés.

Le ministère veut guider l'industrie vers de nouveaux succès. Nous ne nous contentons pas de résoudre les problèmes qui se posent. Nous voulons montrer la voie.

Si j'ai donné l'impression que le ministère se compose exclusivement de spécialistes des marchés, d'économistes et de scientifiques, je voudrais corriger cette impression. Le ministère compte environ 10,000 fonctionnaires dont un grand nombre s'occupent d'inspection. Eux aussi contribuent à mettre en place ce que nous appelons l'impulsion vers la commercialisation.

Par exemple, quand nous classons une carcasse de porc destinée au marché, nous disons au producteur et à la conserverie que l'animal répond à certaines normes concernant son poids et son contenu en gras. Ce faisant, nous facilitons l'acheminement du produit vers le marché. De même, nos inspecteurs de produits de plantation contribuent à assurer que les semences vendues sur le marché sont de la meilleure qualité et peuvent en conséquence s'acheter en toute confiance dans les marchés intérieurs et les marchés d'exportation. On pourrait continuer à énumérer les fonctions du ministère qui contribuent à doter l'agriculture canadienne d'une solide infrastructure.

L'un des aspects qui mérite d'être mentionné, cependant, c'est celui de la législation qui permet aux fermiers de créer des offices nationaux de commercialisation. Ces offices et agences ont certainement assuré une stabilité sans précédent aux denrées dont ils s'occupent et ils permettent d'organiser les produits en vue de l'exportation.

Dans les deux prochaines sections, je dirai quelques mots de la façon dont le ministère de l'Agriculture améliore ses fonctions de réglementation afin de faire un travail aussi efficace que possible. J'aimerais vous dire ce que nous avons réalisé jusqu'ici en matière de révision de la réglementation.

Une équipe spéciale ministérielle a été constituée en octobre 1979 en vue de s'aligner sur l'orientation du gouvernement pour la réforme de la réglementation. L'équipe spéciale se composait d'un représentant de chacun des grands secteurs du ministère intéressés à la réglementation et d'un représentant des services juridiques. L'étude comportait deux phases et cette approche me semble assez simple.

La première phase comportait l'étude de toutes les lois et de tous les règlements du ministère ainsi que la catégorisation de ces lois et règlements en un certain nombre de groupes. Ces groupes étaient répartis en certaines grandes catégories dont la première comprenait les lois et règlements comportant des dispositions à durée limitée; une autre, les lois et règlements devant être révoqués; les lois et règlements auxquels on pouvait

[Text]

sunset clauses; acts and regulations requiring more detailed review—in other words, they looked a little suspicious and it was determined by the task force that they at least be considered for more detailed review; and acts and regulations for future consideration, those being those acts and regulations which seemed to be working well, seemed to be doing a job, and seemed to be—not having too many problems with them.

Phase II consisted of the development of an action plan for the department establishing a specific action for each act or regulation identified, including the responsibility for the action required and the time frame for each. The action plan was reviewed and adopted by the Senior Management Committee in early March of this year. The task force continued, they worked at it for a while longer and eventually developed a departmental policy on regulatory review. Then in July the policy paper was officially released to all decision-making heads in the department. So everyone in the department now knows what our policy is for regulatory review and what we intend to do.

• 0945

Concurrently, a senior committee was established for regulatory review, chaired by Dr. John McGowan, Assistant Deputy Minister of the Food Production and Inspection Branch. As I have pointed out earlier in my presentation, the main reason why it was given to Dr. McGowan is because his branch is primarily responsible for 80 per cent of the regulatory activities.

Since February of this year the department has actively been working with Dr. John Curtis' office in resolving the problems concerning jeopardized food standards as a result of the Labatts' Dominion Stores Supreme Court decisions. The discussion paper and memorandum to Cabinet was recently reviewed and signed by our minister. Now we understand that the proposals will be reviewed by the Cabinet committee in late September or early October.

Also, a draft memorandum to Cabinet is currently being reviewed by our departmental officials, and which proposes the revocation of eight acts. I think we can just skip the reading of these as these have been identified in the presentation paper. As a matter of fact, the stage that is at right now is that the memorandum to cabinet has been finalized and is going to translation, so it should be forwarded very, very shortly. It is planned that this memorandum to Cabinet will be signed by our minister in time for inclusion in the proposed omnibus bill to repeal a number of acts. He is out of town right now but he will be back next week.

We have also prepared a revised Meat Inspection Act which is currently being reviewed by our senior management. The revision not only overcomes the problems in the existing act, but will also permit us to eliminate the need for the Humane Slaughter of Food Animals Act. Once again, gentlemen, this is another opportunity to combine obsolete redundant acts.

[Translation]

au moins envisager d'ajouter des dispositions à durée limitée; les lois et règlements exigeant un examen plus détaillé, c'est-à-dire de nature douteuse et dont l'équipe spéciale a déterminé qu'il y avait au moins lieu d'étudier la possibilité d'en faire un examen plus détaillé; et les lois et règlements à étudier plus tard, c'est-à-dire dont l'application et l'exécution semblaient donner de bons résultats sans créer de trop nombreux problèmes.

La phase II a consisté en l'élaboration d'un plan d'action ministériel prévoyant une intervention particulière pour chaque loi ou règlement répertorié, y compris la responsabilité de l'action à prendre et le délai fixé dans chaque cas. Le plan d'action a été étudié et adopté par le Comité de la haute direction au début de mars de cette année. L'équipe spéciale a ensuite continué son travail pendant quelque temps et élaboré une politique ministérielle de révision de la réglementation. Puis, en juillet, l'énoncé de principe a été officiellement présenté à tous les cadres décisionnaires du ministère. Ainsi, tout le monde au ministère connaît notre politique en matière de révision de la réglementation et ce que nous comptons faire.

En même temps, un comité supérieur de la révision de la réglementation fut établi sous la présidence de M. John McGowan, sous-ministre adjoint à la Direction de la production et de l'inspection des aliments. Comme je l'ai déjà signalé, la principale raison pour laquelle M. McGowan est président, c'est que son secteur est le grand responsable de 80 p. 100 de toutes les activités de réglementation.

Depuis février dernier, le ministère travaille activement avec le bureau de M. John Curtis à la solution des problèmes concernant les dangers que font courir aux normes alimentaires les décisions de la Cour suprême à l'égard de Labatt et Dominion Stores. Le document d'étude et mémoire au cabinet a été récemment révisé et signé par notre ministre. On nous informe maintenant que les propositions seront révisées par le comité du cabinet vers la fin de septembre ou le début d'octobre.

En outre, nos fonctionnaires ministériels révisent présentement un projet de mémoire au cabinet proposant la révocation de huit lois. Nous pouvons sans doute nous dispenser d'en donner la liste, vu qu'elles étaient déjà mentionnées dans le document de présentation. En fait, le mémoire au cabinet est déjà terminé et doit maintenant être envoyé à la traduction, de sorte qu'il devrait être expédié dans très peu de temps. On espère que ce mémoire sera signé par notre ministre assez tôt pour être inclus dans le bill omnibus dont l'objet sera de révoquer un certain nombre de lois. Il est présentement en voyage, mais il sera de retour la semaine prochaine.

Nous avons également rédigé une version révisée de la loi sur l'inspection des viandes. Nos cadres supérieurs en font présentement l'examen. En plus d'appliquer certains problèmes de la loi actuelle, cette révision fera disparaître le besoin de la loi sur l'abattage, sans cruauté, des animaux destinés à l'alimentation. Nous avons là une occasion de combiner des lois désuètes et redondantes.

[Texte]

A number of other acts or regulations are currently being worked on in the department, with a view to improvement and keeping in mind the intention and spirit of the regulatory reform. Proposed new legislation currently being developed by the department concerns plant breeders' rights, Canadian beef import law, the Canada Agriculture Export Corporation and off-track betting. That pretty well covers, in summary form at least, the progress we have made to date and gives you some idea as to how we went about doing it.

I would now like to cover what we have planned for the near-term future. In addition to continuing and completing the review of those acts and regulations earmarked by the task force requiring detailed review, we will also work on the following. We will finalize the memorandum to Cabinet concerning the acts to be repealed, and depending on the outcome of the proposed solutions concerning the Labatts Dominion Stores cases, we will work with Health and Welfare to eliminate the duplication of food standards listed in the food and drug regulations, and our own. In addition, we will also explore the possibility of consolidating our meat inspection and Canada Agricultural Products Standards Act.

Although we have not discussed this with Consumer and Corporate Affairs, we intend to work with them with a view to eliminating the duplication existing in labelling regulations.

We will also undertake a study in the whole departmental regulatory process with a view to trying to improve the whole system. We will develop and recommend regulatory review strategy for a senior management committee to guide the branches in the incorporation of regulatory work in the operational plans. For instance, and just to give you an idea of some of the implications and how it has to tie in with the overall planning within the department, we had a meeting or a discussion yesterday on energy, and some of the problems that might come about as a result of energy shortages. So what we now have to do—and I am sorry it is not in the paper, but I will at least tell you about it now—is we have to organize and at least investigate our regulations in the event that a different energy strategy must be used, so we can perhaps reduce the regulations to industry so they in turn can conserve energy. So it has to be dovetailed in.

• 0950

The Chairman: On that point, are you saying there are a number of regulations which require excessive use of energy, or there are some which could be eliminated to . . .

Mr. Harkin: There are some such, for instance, in processing canned vegetables or fruits and things like that, that the retort temperatures have to be a certain degree. What will have to be looked at is what is the critical area? Does it have to be 150 degrees centigrade or can it be reduced?

The Chairman: I see.

[Traduction]

Un certain nombre de lois et règlements sont présentement à l'étude au ministère. L'objectif est de les améliorer dans le sens et l'esprit de la réforme de la réglementation. Les mesures législatives en voie de révision au ministère concernent les droits des producteurs de plantes, la loi sur l'importation du bœuf, la loi sur la société d'exportation des produits agricoles ainsi que les paris hors piste. Voilà qui couvre assez bien, du moins de façon sommaire, ce que nous avons fait jusqu'ici, et vous donne une idée de la façon dont nous avons procédé.

J'aimerais maintenant dire quelques mots de nos plans pour l'avenir prochain. Nous continuerons et terminerons l'étude des lois et règlements qui, selon l'équipe spéciale, exigent une étude détaillée et en outre, nous procéderons aux travaux suivants: nous terminerons le mémoire au cabinet concernant les lois à révoquer et, selon les résultats que donneront les solutions proposées dans les causes de Labatts et Dominion Stores, nous nous emploierons, avec le ministère de la Santé et du Bien-être, à éliminer le double emploi dans le cas des normes alimentaires qui figurent à la fois dans les règlements sur les aliments et drogues et dans les nôtres. En outre, nous examinerons la possibilité d'assurer l'uniformité entre nos services d'inspection des viandes et les services d'application de la loi sur les normes des produits agricoles du Canada.

Nous n'avons pas encore approché le ministère de la Consommation et des Corporations, mais nous comptons travailler de concert avec les fonctionnaires de ce ministère en vue d'éliminer le double emploi dans les règlements concernant l'étiquetage.

Nous entreprendrons en outre une étude de toute la réglementation ministérielle en vue d'améliorer l'ensemble du régime. Nous comptons élaborer une stratégie de révision de la réglementation pour la recommander à un comité de la haute direction afin d'indiquer aux différents secteurs la façon d'insérer le travail de réglementation dans les plans opérationnels. Par exemple, juste pour vous donner une idée de certaines incidences et de la nécessité d'en tenir compte dans la planification ministérielle, nous avons eu une réunion ou une discussion hier au sujet de l'énergie et de certains des problèmes pouvant résulter des pénuries d'énergie. Il nous faut donc—je regrette que ce ne soit pas dans le document, mais du moins je vous en dirai ici quelques mots—organiser notre réglementation ou du moins l'examiner à fond au cas où une nouvelle stratégie devrait être utilisée en matière d'énergie afin, peut-être, de réduire la réglementation imposée à l'industrie et lui permettre ainsi d'économiser de l'énergie. Il faut donc assurer la concordance.

Le président: Devons-nous comprendre que certains règlements imposent une utilisation excessive d'énergie ou qu'il en existe que l'on pourrait éliminer?

M. Harkin: Il existe, par exemple dans le cas de la conservation des fruits et des légumes, des règlements qui exigent le maintien d'une certaine température. Ce qu'il faut examiner, c'est quel est le niveau de température critique. Faut-il 150 degrés celsius ou peut-on la réduire?

Le président: Je vois.

[Text]

Mr. Harkin: There are areas like this I think you have to look at.

The Chairman: Okay. Thank you.

Mr. Harkin: I think we have just uncovered another process.

We will also review the socio-economic impact analysis activities. We have not really had an opportunity to do a full impact analysis, but we are not so certain that what we are doing now is the best. So we want to have a look at that.

Explore the possibility of establishing a uniform grading identification system for all food products: this is just one area, as an example, to simplify the regulations. Instead of having different grades on different food commodities, we will try to come up with a uniform grade system. For instance, no doubt you have bought "Canada fancy" or "Canada approved" types of fruits or vegetables, and then you go to Grade A eggs, Grade A meat—this kind of thing. Hopefully we can come up with a uniform system this way.

Then we will continue solicitation of opinions of program managers, departmental clients and other government departments with vested interest in the areas of departmental acts and regulations requiring changes. This is an ongoing thing and I think our department, like a steam locomotive, is starting to gain some speed on this.

Lastly, we will consider and implement, wherever possible, changes recommended by your task force and by the Treasury Board.

The last section we will cover is the comments on your discussion paper, and I would like first to mention that we have interpreted the intention of your paper as being to provoke some thinking, rather than to seek an answer on all the questions allotted. There were a lot of questions. But I think they are very thought-provoking questions. Secondly, we found that a total answer for each of your suggestions was difficult to provide as the issues and questions are so wide ranging. nevertheless, we have attempted to provide some comments, as follows.

Your suggestion 1, early consultation with interested individual groups: unless there is an extremely small change in regulations, consultation occurs with our affected clients. It should be noted that most changes are initiated in the department as a result of input from the various commodity groups, such as the Canadian Horticultural Council, the Dairy Council, et cetera. There are many groups like this. Extensive changes often take years as a result of continuous consultation with the private sector, Agriculture Canada officials, legal officials, and sometimes officials from federal and provincial departments and agencies. For instance, the latest dairy regulations, which came out last year, took several years to prepare.

[Translation]

M. Harkin: Il y a des domaines qu'il faut examiner.

Le président: Très bien. Je vous remercie.

M. Harkin: Nous venons peut-être de mettre en lumière une autre incidence.

Nous devons également examiner les activités d'analyse qui ont un impact socio-économique. Nous n'avons pas encore eu l'occasion de faire une analyse complète de l'impact, mais nous ne sommes pas certains d'avoir emprunté la meilleure voie possible. Nous voudrions donc nous pencher sur cette question.

Explorer la possibilité d'établir un système uniforme d'identification du classement pour tous les produits alimentaires: voilà, à titre d'exemple, un moyen de simplifier la réglementation. Au lieu d'avoir différents classements sur différentes denrées, nous essaierons de découvrir un système uniforme de classement. Vous avez sûrement acheté, par exemple, des fruits ou des légumes de catégorie «de fantaisie» ou «approuvé Canada» ou encore des œufs de catégorie A, de la viande de la catégorie A, et le reste. Nous espérons élaborer un système uniforme.

Nous continuerons ensuite à rechercher l'opinion des gestionnaires de programmes, des clients du ministère ou d'autres ministères du gouvernement qui doivent s'occuper de domaines visés par les lois et règlements du ministère où il faudrait des changements. C'est une activité permanente et notre ministère, comme une locomotive à vapeur, commence à trouver sa vitesse de croisière.

Enfin, nous étudierons et mettrons en œuvre, dans la mesure du possible, les changements recommandés par notre équipe spéciale et par le Conseil du Trésor.

La dernière section que nous aborderons est celle des commentaires au sujet de votre document d'étude et je dirai d'abord qu'à notre avis, votre document avait pour objet de susciter des réflexions plutôt que de proposer une réponse à toutes les questions abordées. Vous avez touché à beaucoup de questions et je crois qu'elles fournissent une ample matière à réflexion. Nous avons en outre pensé qu'il serait difficile de fournir une réponse globale à toutes vos suggestions parce que les sujets sont très vastes. Toutefois, nous avons essayé de vous proposer les réflexions suivantes.

Votre première proposition, visant à engager rapidement un processus de consultation avec les groupes concernés: à moins qu'il ne s'agisse d'un changement extrêmement minime de la réglementation, la consultation se fait avec nos clients concernés. Il y a lieu de signaler que la plupart des changements proposés par le ministère résultent de propositions reçues des différents groupes spécialisés tels le Conseil canadien d'horticulture, le Conseil laitier, et le reste. Il y a beaucoup de groupes de ce genre. Les changements plus importants prennent souvent des années à se réaliser à cause de consultations continues entre le secteur privé, les fonctionnaires d'Agriculture Canada, les conseillers juridiques et, parfois, des fonctionnaires d'autres ministères fédéraux ou de ministères et organismes provinciaux. Par exemple, le dernier règlement concernant les produits laitiers qui a été publié l'année dernière était en préparation depuis plusieurs années.

[Texte]

• 0955

We favour consultation because we practise it. However, there is usually a price to pay in time.

Suggestion 2. Concerning the establishment of an advance notice system, we feel that perhaps a study of the American regulatory calendar instrument would have some merit to discover the advantages and disadvantages of such a system. In principle there would seem to be no objection but several mechanical points occur. For instance, at what stage would a proposal be included in such a regulatory calendar? Would this be at the idea stage or some further point down the line up to the draft regulations stage? Obviously, in some departments contact with the client industry is already fairly close and the normal informal notice could probably be formalized without any hardship. Just as an example, we intend to have a good look at National Health and Welfare's trade letter system. We think there might be merit to explore that. Such a system would reach everyone you want to reach. It is suggested that notice should be limited to matters of significance, but definition of such a term is difficult. The notice period as a matter of course will be arbitrary regardless of what specific time frame is chosen. Trade journals and newspapers probably offer a more realistic method of reaching those concerned, but such an approach spread across all departments and agencies of government would seem to involve a rather major expenditure of funds.

Suggestion 3—Public Interests Participation by Funding or Other Means. I must point out that we do not really have any experience here, but these are our comments.

Business interests probably do enjoy an advantage due to the very fact that they are organized towards a business purpose and because they are able to generate revenues of which a certain proportion can be used for this purpose. The proper role of government in funding public interest groups is one that has to be made at the political level. It is submitted that any expenditure of government funds should involve a certain amount of control over the use of the taxpayer's money. The question is the extent of such a control.

Perhaps control should merely apply to the end use of the money and not with how the ends are accomplished. For example, the government may grant money to a public interest group but would not concern itself with whether this money was used for public advertising or for the hiring of research staff.

Suggestion 4—Access to Information Legislation. Bill C-43 contains several major exemptions, the impact of which has to be considered. Matters that either must or may be excluded from access include advice to ministers, information obtained in confidence, trade secrets and information, the disclosure of which could reasonably be expected to prejudice the competitive position of third parties. It is suggested that the whole of

[Traduction]

Nous sommes en faveur de la consultation parce que nous la pratiquons. Toutefois, les délais inévitables sont habituellement le prix à payer.

Votre deuxième proposition, concernant l'établissement d'un système qui permettrait d'aviser à l'avance le public. Une étude du calendrier américain de la réglementation permettrait peut-être de découvrir les avantages et les inconvénients d'un tel système. En principe, il semble ne se poser aucune objection, mais plusieurs points techniques sont soulevés. Par exemple, à quelle étape une proposition serait-elle insérée dans un tel calendrier de réglementation? Serait-ce à l'étape de la conception du projet ou un peu plus loin dans le calendrier, jusqu'à l'étape de la rédaction du règlement? De toute évidence, dans certains ministères le contact avec l'industrie cliente est déjà assez étroit et l'avis officieux normal pourrait probablement être officialisé sans grande difficulté. A titre d'exemple, je dirai que nous comptons examiner attentivement le système de documentation par profession du ministère de la Santé nationale et du Bien-être. Cette étude pourrait donner de bons résultats parce que le système permet d'atteindre tous ceux que l'on veut atteindre. Il est proposé que le préavis porte seulement sur des questions importantes, mais il est difficile de définir ce qui est important. Le délai de préavis normal sera arbitraire, peu importe le calendrier établi. Les journaux et revues professionnels sont peut-être la façon la plus réaliste de s'adresser aux personnes concernées, mais imposer cette méthode à tous les ministères et organismes du gouvernement pourrait entraîner des dépenses considérables.

Votre troisième proposition, c'est-à-dire d'assurer la participation des groupements d'intérêt public en les aidant financièrement ou autrement. Je dois confesser que nous n'avons vraiment aucune expérience dans ce domaine, mais voici ce que nous pensons de votre proposition.

Les entreprises commerciales jouissent probablement d'un avantage du fait-même qu'elles sont organisées en vue d'un certain commerce et parce qu'elles sont en mesure de produire des revenus dont une certaine proportion peut être utilisée à cette fin. Le rôle du gouvernement en ce qui a trait au financement des groupes d'intérêt public en est un qui doit s'exercer au niveau politique. Nous estimons que toute dépense de fonds publics doit comporter un certain contrôle de l'utilisation des deniers du contribuable. Il reste à déterminer la mesure de ce contrôle.

Le contrôle devrait peut-être porter seulement sur l'utilisation des fonds et non sur la façon dont sont réalisés les objectifs. Par exemple, le gouvernement pourrait accorder des subventions à un groupe d'intérêt public mais ne chercherait pas à savoir si l'argent est utilisé pour la publicité ou pour l'embauche de chercheurs.

Votre quatrième proposition, la loi sur l'accès à l'information. Le bill C-43 contient plusieurs exemptions importantes dont il faudrait bien mesurer l'impact. Les questions qui doivent ou qui peuvent être soustraites à l'accès à l'information comprennent des avis aux ministres, des renseignements obtenus sous la foi du secret, des secrets et des renseignements professionnels, dont il est raisonnable de penser que la divulga-

[Text]

freedom of information is such a large one that it is difficult to get any estimation as to its effect without any practical experience. Changes of attitude brought about by the legislation may be more important in the long run than the statutory words in and of themselves. Will administrators attempt to slot matters into exemptions, or will the psychological effect of working in an open government be such as to overcome some of the present difficulties as now perceived. Hopefully, the latter will be more to the point than the former.

Suggestion 5—Special Regulatory Impact Analysis. The question of whether the SEIA program has worked depends upon your criteria. In Agriculture, the program is operational, but we have yet to have a proposal that has required a full analysis report. At the very least, the fact that proposals under specified statutes have to be screened as regards the SEIA program is one more factor to be considered by a manager when contemplating regulatory change. The system is supervised both within the department and by Treasury Board Secretariat. As regards analysis of new statutes, every department does some analysis of proposed regulations at the statutory drafting stage. Obviously, there must be some idea of what type of regulations they propose to make when they are entering instructions as to the statutory authority.

• 1000

In the absence of such consideration a department is likely to find that after going through the whole exercise of enacting regulations, the authority given to it is not sufficient to its needs and has to repeat the process to insert that authority.

Suggestion 6: Prepublication of analysis and draft regulations. We feel that reference should be made to our comments concerning the section we have just covered.

Suggestion 7: Periodic review of regulatory activity. Program reviews appears to be what we are now heading for, and it is the mechanics of such an operation which are now being formulated. If an independent review is adopted, then it should be assured that the people directly concerned with the operation of the activity are directly involved in such evaluation; otherwise how do you evaluate noneconomic considerations. Whether a program is good or not, does that not depend on your preconceived values as to what it should do?

Regarding sunset review, how can this be protected from inadvertent omission; for example, higher government priorities or unexpected termination of Parliament before renewal.

The "whitewash" question probably depends as much upon the professional competence, integrity and personal character of the evaluator and character of senior management, as it

[Translation]

tion pourrait être préjudiciable à la capacité de concurrence de tierces parties. Nous estimons que toute cette question de la liberté de l'information est tellement vaste qu'il est difficile d'en évaluer les effets sans aucune expérience pratique. Les changements d'attitude résultant de l'adoption de la loi seront peut-être plus importants, à la longue, que les textes de lois eux-mêmes ou que leur application. Les administrateurs chercheront-ils à cacher des questions derrière des exemptions, ou l'effet psychologique d'avoir à travailler dans un gouvernement ouvert serait-il suffisant pour pallier les difficultés que nous percevons maintenant. Espérons que c'est cette dernière proposition, et non la première, qui se réalisera.

Votre cinquième proposition, concernant l'analyse spéciale de l'impact des règlements. La question de savoir si le programme AISE a donné les résultats voulus dépend de vos critères. Au ministère de l'Agriculture, le programme est opérationnel, mais nous n'avons encore reçu aucune proposition exigeant un rapport d'analyse complet. Tout au moins, le seul fait que les propositions faites en vertu de certaines lois doivent être examinées de près dans l'optique du programme AISE devient un facteur supplémentaire à considérer quand un gestionnaire envisage un changement de réglementation. Le système est surveillé tant à l'intérieur du ministère que par le Secrétariat du Conseil du Trésor. Pour ce qui est de l'analyse des nouvelles lois, chaque ministère fait déjà une analyse des règlements qu'il propose à l'étape de la rédaction. De toute évidence, on doit avoir une certaine idée du type de règlement à proposer au moment de rédiger les instructions concernant le pouvoir statuaire.

Si une telle étude n'est pas faite, le ministère peut très bien découvrir, après avoir terminé tout son travail d'adoption d'un règlement, que le pouvoir qu'il contient n'est pas suffisant et qu'il faut tout recommencer pour obtenir le pouvoir nécessaire.

Votre sixième proposition concernant la publication à l'avance des analyses et des projets de règlements. Nous vous prions de vous reporter aux observations que nous avons faites concernant la section précédente.

Votre septième proposition concernant l'analyse périodique des activités de réglementation. Il semble bien que nous nous dirigeons vers une révision des programmes et ce sont les mécanismes de cette opération qui sont présentement formulés. Si l'on retient l'idée de confier la révision à des indépendants, il faudrait s'assurer que les personnes directement concernées par le fonctionnement d'une activité soient directement impliquées dans cette évaluation. Autrement, comment tenir compte de considérations non économiques. Pour savoir si un programme est bon ou non, ne faut-il pas considérer nos valeurs préconçues quant à ce qu'il devrait accomplir?

Pour ce qui est de la révision des lois à durée d'application limitée, comment les protéger d'une omission par inadvertance? Pensons par exemple au cas où elles ne seraient pas renouvelées parce que le gouvernement a des priorités plus élevées ou parce qu'il est survenu une prorogation inattendue du Parlement.

La question de l'éducation dépend probablement autant de la compétence, de l'intégrité et du tempérament personnel de l'évaluateur et du tempérament de la gestion supérieure que

[Texte]

does upon the objective factors. If government is required to act upon evaluation reports, does this not remove the power to decide from Parliament, and specifically from the Cabinet, thus putting such power directly in the hands of the bureaucrats?

Suggestion 8: Review of regulation of appropriate standing committee; "by" appropriate standing committee, I think that should read.

This suggestion really depends on the utilization of parliamentary time, and most of the answers will have to come from the parliamentarians themselves, after due consideration. One of the main questions in responding to this suggestion would be to what extent the members and senators wish to become enmeshed in detail and administrative problems as opposed to broad policy matters, or concentrating on high profile matters.

The answer to this probably varies with the individual. The power to amend regulations should carry with it the responsibility to carry them out; otherwise one leaves one self open to the possibility of legislating grand ideals that cannot be executed.

On the legislative side the Senate has often been the place where complex bills have been introduced and studied, so one possibility might be that, if the Senate is to be revitalized, it could investigate regulations and, where appropriate, recommend a negative resolution to the House of Commons. Senators, being freed from the normal constituency matters that face a member of the House of Commons, would be more inclined towards becoming specialists.

Suggestion 9: Parliamentary review of regulatory impact analysis. Again, this is a question that requires input of parliamentarians and there are no comments to be made other than those that we have already offered in the previous one.

Suggestion 10: Tabling of draft regulations when introducing new statutes. Such a procedure would undoubtedly delay the legislative process. Whether this would be an inordinate delay will likely depend upon the nature and complexity of the legislative subject matter. As stated previously, when instructing legislative draftsmen, departmental officers must bear in mind the type of regulatory scheme they desire and formulate the type of regulations they want. Once again, the delay factor involved in producing a draft, internal review and parliamentary review, will vary from subject matter to subject matter. In addition, some programs are implemented piecemeal as human and financial resources become available. The statutory authority is passed all at one time, but regulation concerning any particular aspect may be somewhere down the line. The argument in favour of members knowing how the statute will be used prior to its passage is undoubtedly a strong one, but is it logical to review the first set of regulations and to have no review of subsequent revisions?

Suggestion 11, sunset clauses: from an administrative point of view, the two chief difficulties with sunset clauses are

[Traduction]

de tous les facteurs objectifs. Si le gouvernement est tenu de donner suite aux rapports d'évaluation, n'enlève-t-on pas au gouvernement son pouvoir de décision et plus précisément, ne l'enlève-t-on pas au conseil des ministres pour le remettre directement entre les mains des bureaucrates?

Votre huitième proposition, concernant la révision de la réglementation du comité parlementaire compétent. On devrait plutôt lire ici «par le comité parlementaire compétent».

Cette proposition dépend en réalité de l'utilisation du temps des parlementaires et la plupart des réponses devront venir des parlementaires eux-mêmes, après une étude appropriée. L'une des principales questions à poser en essayant de répondre à cette proposition, c'est de savoir dans quelle mesure les députés et les sénateurs veulent s'impliquer dans les détails et les problèmes administratifs au lieu de s'occuper de grandes questions politiques ou de se concentrer sur des problèmes ayant plus de retentissement.

La réponse à cette question dépend probablement de chaque personne. Le pouvoir de modifier des règlements devrait s'accompagner de la responsabilité de les faire observer. Autrement, on pourrait courir le risque d'adopter des lois très idéalistes qu'il est impossible de mettre en application.

Pour ce qui est du côté législatif, le Sénat a souvent été l'endroit où l'on a présenté et examiné des projets de lois compliqués. Il serait donc possible, si le Sénat doit être revitalisé, qu'il étudie la réglementation et, quand il y a lieu, qu'il propose une résolution négative à la Chambre des communes. Les sénateurs, n'ayant pas à s'occuper des affaires de comtés qui incombent aux membres de la Chambre des communes, pourraient plus facilement devenir des spécialistes.

Votre neuvième proposition, concernant l'examen parlementaire de l'analyse d'impact de chaque règlement. Là encore, il faut surtout l'avis des parlementaires et nous n'avons aucun commentaire à offrir, sauf ce que nous avons déjà dit au sujet de la proposition précédente.

Votre dixième proposition concernant le dépôt des projets de règlements en présentant de nouvelles mesures législatives. Il n'y a aucun doute que cette façon de procéder retardera le processus législatif. Quant à savoir si le retard sera extravagant, cela dépend sûrement de la nature et de la complexité de la question étudiée. Comme nous l'avons déjà dit, quand les fonctionnaires ministériels donnent des instructions aux rédacteurs des projets de lois, ils doivent penser aux genres de réglementation auxquels ils veulent aboutir et formuler leurs propositions en conséquence. Là encore, le délai exigé par la rédaction d'un projet, la révision interne, puis la révision parlementaire varieront d'un sujet à l'autre. En outre, certains programmes sont mis en œuvre par tranches, à mesure que deviennent disponibles les ressources humaines et financières. Le pouvoir statutaire est accordé d'un seul coup, mais le règlement concernant tel aspect particulier du programme peut ne venir que plus tard. Il est important, cela va de soi, que les députés sachent comment la loi sera utilisée avant de l'adopter, mais est-il logique d'examiner à fond le règlement original et de ne pas examiner les révisions subséquentes?

Votre onzième proposition concernant les dispositions de limitation de la durée de la loi: sur le plan administratif, les

[Text]

accidental repeal through oversight or circumstance and pro forma review. They are opposite sides of the same coin, in that they both act to the detriment of true regulatory review. The other disadvantage is the psychological effect of not knowing whether a particular program will continue, although this may not be a totally negative effect. Parliament is master of how it uses its own time, but it is suggested that sunset review of all acts and programs, even over a period of several years, would be oppressive on the time of Parliament.

A more practical approach would seem to be to select a certain number a year to be reviewed and to advise the program areas concerned well ahead of time of their selection. Obviously a department or agency needs some notice so as properly to prepare and review these items to give assistance to members. Parliament may well wish the advice of independent specialists, either as staff or as witnesses. The question of which items would be reviewed would seem to be largely a political one and should be left to parliamentarians.

The one qualification on this would be that a limitation should be built in as to how often any particular item could be reviewed. The purpose of such limitation would be to forestall what could amount to continual review of a particular program, which of itself could be detrimental to the health of such a program.

Suggestion 12, parliamentary program review of existing programs; it is possible the use of program evaluation by a parliamentary committee could put the program evaluator in a conflict-of-interest situation. At the present time his function is to prepare a professional report that demonstrates equally the merits and demerits of the system under study. This report is prepared so his ultimate superior, the minister or head of agency, can make a final decision based on these considerations and others he deems relevant. Accordingly, the evaluator's first duty is to his client, the minister, to present fairly to him the advantages and shortcomings of the system.

If such reports were used by a parliamentary committee, it is possible some of the matters upon which the evaluator would wish to comment could raise issues that could embarrass or otherwise put his minister in a bad light. Accordingly, we raise the possibility of a conflict between the evaluator's professional duty to give his superiors a professional report and the duty of any conscientious public servant not to reflect badly upon the government during the course of fulfilling his functions.

On suggestions 13 to 15, we have no comment.

On suggestions 16 to 25, we have no comment because we feel they are dealing with regulatory agencies, and I believe you are going to be given comments from these people.

Suggestion 26, paramountcy clauses declaring that when several schemes conflict, one of them should prevail: the first

[Translation]

deux principales difficultés que posent les dispositions limitant la durée d'une loi sont la révocation par accident par suite d'un oubli ou à cause de circonstances, et le réexamen pour la forme. Ce sont les deux côtés de la médaille en ce que tous deux nuisent à la véritable révision de la réglementation. L'autre désavantage est l'effet psychologique de ne pas savoir si un programme donné continuera quoique, avouons-le, cet effet n'est pas entièrement négatif. Le Parlement est libre d'utiliser son temps comme il l'entend, mais on estime qu'une révision péremptoire de toutes les lois et de tous les programmes, même sur une période de plusieurs années, accaparerait d'une façon exagérée le temps du Parlement.

Il serait plus pratique de choisir chaque année un certain nombre de lois à réviser et d'avertir les responsables des programmes en cause longtemps à l'avance. De toute évidence, un ministère ou organisme a besoin d'un certain préavis pour bien préparer la documentation de révision nécessaire aux députés. Il se peut que le Parlement désire obtenir les conseils de spécialistes indépendants, à titre de témoins ou d'employés-conseils. La décision à prendre quant aux articles à réviser serait surtout d'ordre politique et devrait être la responsabilité des parlementaires.

Je ferais cependant une réserve. Il faudrait adopter une limite au sujet de la fréquence où un article particulier pourrait être révisé. Cette limite aurait pour objet de mettre certains programmes à l'abri d'une révision continue ce qui, en soi, serait nocif pour le programme.

Votre douzième proposition concernant l'examen des programmes existants par le Parlement: il se peut que le recours à une évaluation de programme par un comité parlementaire place l'évaluateur dans un conflit d'intérêt. A l'heure actuelle, il a pour fonction d'établir un rapport professionnel démontrant le pour et le contre du système à l'étude. Le rapport est rédigé de telle façon que le grand patron de l'évaluateur, soit le ministre ou le chef de l'agence, puisse prendre une décision finale fondée sur ces considérations et sur les autres qu'il juge pertinentes. En conséquence, l'évaluateur a comme premier devoir de présenter à son client, c'est-à-dire le ministre, une étude équitable qui analyse les pour et les contre du système.

Si de tels rapports étaient utilisés par un comité parlementaire, il se peut que certaines questions dont l'évaluateur voudrait traiter puissent soulever des problèmes de nature à embarrasser ou à faire mal paraître son ministre. Nous voulons donc souligner la possibilité d'un conflit entre le devoir professionnel de l'évaluateur qui veut fournir à ses supérieurs un rapport professionnel et le devoir de tout fonctionnaire consciencieux qui cherche à ne pas ternir le blason du gouvernement dans l'exercice de ses fonctions.

Au sujet de vos propositions 13 à 15, nous n'avons aucun commentaire.

Pour ce qui est de vos propositions 16 à 25, nous n'avons aucun commentaire non plus parce qu'elles portent sur des organismes de réglementation et je pense que vous obtiendrez des commentaires des représentants de ces organismes.

Votre proposition 26 traite de priorités, disant que quand plusieurs dispositions sont contradictoires, l'une devrait annu-

[Texte]

problem is to identify the type of schemes that have potential for conflict. Until events occur, it is not always possible to envisage all possible situations. Having identified the potential conflicts, a decision then has to be made as to which value will be given pre-eminence. Is it possible that depending upon the circumstances you may want one value to be overriding in some situations, but not in others? If one regulatory aspect becomes dominant, does that create the possibility that the persons administering that aspect may be inclined to initiate regulatory changes without consulting or co-operating with their regulatory partners? As the use of paramountcy clauses expands, the greater the likelihood that two paramountcy clauses could conflict. In such an event, which would prevail?

• 1010

Suggestion 27, formal agreement with provincial governments that would bind the future exercise of powers, duties, or functions of the minister or agency: if such agreements are not given statutory effect, do they create problems with judicial review of administrative action? Arguably, Parliament has given the minister or agency the discretion to decide or do certain things, but by the agreement, the decision-maker has already committed himself to react in a prescribed manner regardless of anything an interested party may argue in a submission. Accordingly, has the decision-maker so fettered his discretion that a court would hold it amounts to non-exercise of a discretion given by the statute? The questions raised regarding application of different standards in different areas are a policy matter to be decided at the political level with regard to political considerations. The legal questions raised are ones upon which an opinion can be ventured, but it is likely a final answer could only be forthcoming from a court.

Suggestion 28, a unified approval procedure where approvals are required from more than one regulatory program: such procedures as a joint panel could prove useful where regularly recurring approvals arise. If the situation arises regularly but not necessarily frequently, there is a danger that delay would occur by the panel storing up applications rather than each program involved disposing of the subject matter during the normal course of work. Arguably, an efficient system could be created whereby each program area jointly becomes aware of the application, and at that point each area carries out whatever preparatory and investigative work is necessary. When these preparations are complete, all the program areas involved would sit down and give a joint decision. It is submitted that each program would require an effective veto. Each program, in considering the matter, would still have to have reference to its governing statute and regulations. An answer which is four-fifths legal is just as unsatisfactory as a situation where four approvals and one objection are obtained.

[Traduction]

ler les autres: le premier problème, c'est de découvrir le type de dispositions susceptibles d'être contradictoires. Tant que les événements ne se sont pas produits, on ne peut pas toujours envisager toutes les situations possibles. Une fois que l'on a identifié les dispositions susceptibles d'être contradictoires, il faut décider laquelle des valeurs en cause doit être prioritaire. Selon les circonstances, il pourrait arriver que l'on désire donner à une certaine valeur la priorité dans certaines situations, mais non dans d'autres. Si un aspect de la réglementation devient prioritaire, se peut-il que les administrateurs de cet aspect particulier soient portés à adopter des modifications de réglementation sans consultation ou collaboration avec leurs partenaires? Plus l'utilisation de dispositions prioritaires se répand, plus il devient probable que deux dispositions prioritaires deviennent contradictoires. Dans un tel cas, laquelle l'emporterait sur l'autre?

Votre proposition 27, concernant l'accord officiel des gouvernements provinciaux portant sur l'exercice futur de pouvoirs, attributions ou fonctions d'un ministre ou d'un organisme: si de tels accords reçoivent une sanction statutaire, créent-ils des problèmes concernant la révision judiciaire de l'action administrative? On pourrait soutenir que le Parlement a donné au ministre ou à l'organisme la liberté de décider ou de faire certaines choses mais qu'en vertu de l'accord, le décisionnaire s'est déjà engagé à réagir d'une certaine façon, peu importe les arguments énoncés par une partie intéressée dans son mémoire. En conséquence, le décisionnaire a-t-il tellement enchaîné sa liberté de décision qu'un tribunal pourrait décider que cela équivaut à un non exercice du pouvoir de décision donné par la loi? Les questions soulevées concernant l'application de normes différentes dans des régions différentes sont de nature politique et devraient se décider au niveau politique dans l'optique de considérations d'ordre politique. Quant aux questions d'ordre juridique, on pourrait risquer une opinion, mais il est probable que la réponse finale ne puisse venir que d'un tribunal.

Votre proposition 28 concernant la procédure unique lorsque des approbations sont demandées en vertu de plus d'un programme de réglementation: cette possibilité d'une action conjointe pourrait se révéler utile dans les cas où les approbations demandées sont périodiques. Si cela se produit régulièrement mais pas très souvent, il y a danger de retard, car le groupe responsable de l'action conjointe entre divers programmes pourrait laisser accumuler les demandes, tandis que chaque programme en disposerait rapidement dans le cours de son travail normal s'il était seul en cause. On pourrait évidemment établir un système efficace en vertu duquel tous les programmes intéressés à une action conjointe seraient mis au courant de la demande et alors, les responsables pourraient préparer la documentation et les enquêtes nécessaires. Une fois ces travaux préparatoires terminés, tous les programmes concernés pourraient procéder à une étude et à une décision conjointe. Il faudrait, à notre avis, que chaque programme ait un pouvoir de veto. Dans son étude de la question, chaque programme devrait se fonder sur les lois et règlements qui le gouvernent. Une réponse qui est aux quatre cinquièmes légalement valable est tout aussi insatisfaisante qu'une réponse comportant quatre approbations et une objection.

[Text]

The Chairman: Are you talking about the constitution?

Mr. Harkin: No comment.

In conclusion, I would say we are most anxious to see the results of your studies and hearings in your forthcoming report. We also hope the public and private sectors respond adequately and responsibly during the next two months in the spirit in which regulatory reform is intended.

Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Harkin.

If we could turn now to questioning: Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: Thank you very much, Mr. Chairman.

Mr. Harkin, I have certainly been very pleased with your report. It has been extremely helpful. There are a few questions I would like to ask, a lot of which you have dealt with. What we would like to do more or less is tie up some of the thoughts of the department on these points, so they can be of perhaps more pin-point importance as far as we are concerned.

Mr. Harkin: We will try.

Mr. MacLellan: Yes. Generally, what do you feel have been the greatest achievements so far in the area of regulatory reform, as far as your department is concerned?

Mr. Harkin: I think the task force did an excellent job. Before the task force undertook their work, I do not think we were quite sure even how many acts and regulations we were really involved in. It was, I guess, the first time a thorough review was done of all these—and a thorough review and a lot of good questions asked—and I think it will pay off extremely well.

Just for example, eight acts have been scheduled for repeal; a number of others scheduled for detailed review. There are some possibilities of consolidations to occur. There have been some areas, for instance—we did not mention this in the discussion paper—but about a year and a half ago, we did a thorough review of the Animal Disease and Protection Regulations, and in the spirit of regulatory reform, if you will, we significantly reduced the impact of the work on industry as a result of this. To give you an idea, for instance, on tuberculosis—the disease in cattle: because tuberculosis is at a point of near eradication, all these reports and activities done by industry were shown not really to be needed any longer. So we changed that. That is just one.

Mr. MacLellan: Would it be possible tonight, Mr. Harkin, to get a copy of the task force report for this committee?

Mr. Harkin: Certainly. I have a Phase II copy here, if you like. I could leave it here.

Mr. MacLellan: Yes, certainly—or if you could send one to Mr. Cook.

Mr. Harkin: All right.

Mr. MacLellan: Fine. It would be very helpful to us.

Mr. Harkin: I think those are the main areas of benefit to date. At least we have it categorized properly on where we have to concentrate our efforts from here on in.

[Translation]

Le président: Parlez-vous de constitution?

M. Harkin: Pas de commentaire.

En terminant, je dirai que nous avons bien hâte de voir les résultats de vos études et des dépositions de vos témoins dans votre rapport. Nous espérons aussi que les secteurs publics et privés répondront de façon responsable, d'ici deux mois, dans l'esprit avec lequel est conçue la réforme de la réglementation.

Merci.

Le président: Merci beaucoup Monsieur Harkin.

On pourrait maintenant passer aux questions: Monsieur MacLellan.

M. MacLellan: Merci beaucoup Monsieur le Président.

Monsieur Harkin, j'ai beaucoup apprécié votre rapport. Il me semble très utile. J'aimerais poser quelques questions. Pour la plupart, vous les avez abordées. Ce que nous cherchons à faire, c'est de faire préciser les pensées du ministère afin d'en faire ressortir toute l'importance, en ce qui nous concerne.

M. Harkin: Nous essaierons.

M. MacLellan: De façon générale, quelles ont été selon vous les plus grandes réalisations de votre ministère dans le domaine de la réforme de la réglementation?

M. Harkin: Je crois que notre équipe spéciale a fait un excellent travail. Avant qu'elle entreprenne sa tâche, nul ne savait au juste combien de lois et de règlements nous concernaient directement. Je dirais que c'était la première fois qu'une étude approfondie de toutes ces lois était faite et qu'une foule de solides questions étaient posées. Les résultats, à mon avis, seront extrêmement positifs.

Disons, à titre d'exemple, que huit lois seront proposées pour révocation; certaines autres devront être révisées à fond. Il y a aussi certaines possibilités de consolidation. Prenons quelques exemples concrets dont nous n'avons pas fait mention dans le document d'étude. Il y a environ un an et demi, nous avons fait une étude approfondie des règlements concernant la protection contre les maladies des animaux et, dans l'esprit de la réforme de la réglementation, nous avons réussi à réduire de façon sensible, pour l'industrie, l'impact du travail exécuté. Pour vous donner une idée, par exemple, au sujet de la tuberculose chez le bétail: vu que l'éradication de la tuberculose est presque chose accomplie, nous avons démontré que tous les rapports et autres travaux exigés de l'industrie n'étaient plus vraiment nécessaires. Nous les avons donc modifiés. Ce n'est là qu'un exemple.

M. MacLellan: Serait-il possible d'obtenir ce soir un exemplaire du rapport de votre groupe de travail?

M. Harkin: Certainement. J'ai ici un exemplaire de la phase II et je pourrais vous le laisser.

M. MacLellan: Oui merci beaucoup ou peut-être pourriez-vous l'envoyer à M. Cook?

M. Harkin: Certainement.

M. MacLellan: Très bien. Cela nous sera très utile.

M. Harkin: Pour nous, ce sont les principaux résultats positifs jusqu'ici. Au moins, tout est bien catégorisé. Nous savons où concentrer nos efforts à partir de maintenant.

[Texte]

Mr. MacLellan: There is no question, Mr. Harkin, that the record of your department has been excellent in the field of regulatory reform. More or less to go to the other extreme, has your department found it has had any difficulties in the area of regulatory reform? If you have, how have these difficulties been overcome?

Mr. Harkin: There does not seem to be much difficulty in taking away regulations which affect industry. If new changes come about, the consultation is not always the easiest, because what is good for someone is not necessarily good for someone else. That is the area where we have difficulty in extensive meetings with industry and interested groups.

Can you think of other areas, Bill?

Mr. W. Bryson (Legal Officer, Department of Agriculture): I do not think we have been to the level yet where failure is a problem. As we go farther in we may come up with some failures. Especially as you start talking about taking away responsibility from one manager or another, you may encounter internal resistance at that level. But so far, that has not been a problem.

Mr. Harkin: I can also add, just kind of dredging about the future, that if we reduce some of the regulatory activity for industry itself, we might get some problems created by, say, the consumers' groups' representatives, saying we are reducing the control too much. It is a matter of getting the proper checks and balances in the system and still getting improvements.

Mr. MacLellan: You mentioned in your statement that as far as your department is concerned, there is really no problem in the field of consultation and meeting with people—the groups have been co-operative in this regard—and that even further, you really had not had too much difficulty in notifying groups or bodies affected by regulatory reform or subordinate legislation.

Mr. Harkin: I think that is true, but I would like to qualify it. I think we have had problems in that, to repeat, we cannot please everyone all the time. It takes an awful lot of time and meetings with the industry or interested groups. Sometimes you end up with a compromise situation. You do not always achieve what you want to in the best interests of, say, the country. It is a step in the right direction. But it takes an awful lot of time.

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Harkin: And then you get the power groups to deal with, and so forth.

• 1020

Mr. MacLellan: Is there anything in those fields of consultation and notification that you have used and found unnecessary, or things that you found later on that you should have done that you did not do initially?

Mr. Harkin: I cannot think of any. Can you, Bill?

[Traduction]

M. MacLellan: Tout le monde sait, monsieur Harkin, que votre ministère a fait un excellent travail dans le domaine de la réforme de la réglementation. Afin de considérer, pour ainsi dire, l'autre côté de la médaille, votre ministère a-t-il découvert qu'il avait éprouvé des difficultés en matière de réforme de la réglementation? Si oui, comment avez-vous aplani ces difficultés?

M. Harkin: Il ne semble pas très difficile de supprimer des règlements qui visent l'industrie. Si des changements se produisent, la consultation n'est pas toujours très facile, car ce qui est bon pour l'un n'est pas nécessairement bon pour le voisin. C'est à cet égard que nous éprouvons des difficultés dans les grandes réunions groupant des représentants de l'industrie et des personnes intéressées.

Pouvez-vous penser à d'autres domaines, Bill?

M. W. Bryson (avocat, ministère de l'Agriculture): Nous n'avons pas encore atteint le palier où nous pourrions essayer des échecs. Plus tard, quand nous irons plus loin dans notre travail, peut-être essaierons-nous des échecs. Surtout au moment où l'on envisagera la possibilité d'enlever certaines responsabilités à un gestionnaire, on pourrait très bien se heurter à certaines résistances internes. Mais jusqu'ici, il n'y a pas eu de problème.

M. Harkin: Je pourrais ajouter, en songeant un peu à l'avenir, que si nous réduisons certaines réglementations visant l'industrie, nous pourrions voir, par exemple, des représentants des associations de consommateurs créer des difficultés, disant que nous réduisons trop les contrôles. Il s'agit d'introduire un juste équilibre dans le système tout en trouvant le moyen de l'améliorer.

M. MacLellan: Vous avez dit que votre ministère n'éprouvait vraiment aucune difficulté dans le domaine de la consultation. Les gens et les groupes vous ont accordé une entière collaboration. Vous avez même dit que vous n'avez pas éprouvé trop de difficultés à avertir les groupes ou les organismes visés par la réforme de la réglementation ou par la législation qui en découle.

M. Harkin: C'est vrai, j'aimerais préciser que nous avons éprouvé certains problèmes en ce que, je le répète, nous ne pouvons plaire à tout le monde, tout le temps. Il faut consacrer beaucoup de temps à rencontrer les représentants de l'industrie ou les groupes intéressés. On finit parfois par trouver un compromis. On ne réussit pas toujours ce que l'on désire dans le meilleur intérêt du pays. C'est un pas dans la bonne voie et il faut y consacrer beaucoup de temps.

M. MacLellan: Je vois.

M. Harkin: Et il y a aussi les groupes de pression et les autres.

M. MacLellan: Y a-t-il des choses, dans ce domaine de la consultation et de l'information, que vous auriez utilisées pour les juger ensuite inutiles, ou des choses que vous ne faisiez pas au début et dont vous avez découvert l'utilité plus tard?

M. Harkin: Non, je ne vois rien. Et vous Bill?

[Text]

Mr. Bryson: I think part of the consultation is basically related to time and possibly to the persuasive nature of the person you are consulting with, so that you have to guard yourself against the possibility that the industry is not legislating it. The industry should have the right to make suggestions but there has to be a point where someone has to decide the cow stops here, or whatever.

And I would think the main disadvantage is on the time factor, although the way the department has been traditionally set up, it has almost been a time factor that has been built in and that we are aware of; it is not something that has been dropped on us. So I suppose, from that point of view, we are at least accustomed to it.

Mr. MacLellan: Can you add to that?

Mr. Harkin: Yes, certainly, there are two questions. What we are doing right now is trying to create legislation which would bring about an agricultural export corporation. In that particular area there is not much difficulty with industry because they support that, although they did question about our role versus their role and how we are going to work together.

The main problems we are having in these kinds of discussions is interdepartmental, because it is getting involved in maybe an area of someone else's jurisdiction.

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Harkin: So they say.

Mr. MacLellan: Just to follow that up, can you identify any internal government policies or practices of Parliament that might operate to create barriers to regulatory reform?

Mr. Bryson: I cannot think of any offhand.

Mr. Harkin: I would like to consider that question further . . .

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Harkin: . . . and think more about it.

Mr. MacLellan: Yes. I wish you would. Perhaps then, gentlemen, we would always appreciate a memo or some written information or report later on because this could be something that could be sleeping and we may not be noticing it.

Mr. Harkin: Right.

Mr. MacLellan: Now, on page 8 of your statement, Section III of the Departmental Plan for Regulatory Review—Near Term Future, you mention the study of departmental regulatory process and the other points. I was wondering whether perhaps you had a timing on some of these matters. Do you have any expected date that you would want to have these considered by?

Mr. Harkin: No. We are just putting together the work plan right now, as a matter of fact. These are not excuses or anything else, but we have spent an awful lot of time on the Labatt's-Dominion Stores case and we pretty well have to devote our main specialists attention to that area.

The departmental policy was really only confirmed in July. John McGowan was appointed at that time and he realizes

[Translation]

M. Bryson: Je crois que la consultation est fondamentalement liée au temps qu'on y consacre et peut-être au don de persuasion de la personne que l'on consulte, de sorte qu'il faut se protéger contre la possibilité que l'industrie n'assume un rôle de législateur. L'industrie doit avoir le droit de faire des propositions, mais il y a toujours un point où quelqu'un doit décider qu'on ne peut pas aller plus loin.

Et je dirais que le principal désavantage vise le facteur temps. Toutefois, la façon dont le ministère a toujours été organisé, le facteur temps a toujours été une chose entendue d'avance dont tout le monde était au courant. Ce n'est pas une chose qui nous a été imposée subitement. On peut donc dire que de ce point de vue, nous y sommes au moins habitués.

M. MacLellan: Pouvez-vous ajouter à cela?

M. Harkin: Certainement, il y a deux questions. En ce moment, nous essayons de créer une législation qui donnerait naissance à une société d'exportation des produits agricoles. A cet égard, il n'y a pas de grandes difficultés en ce qui concerne l'industrie, parce que ses représentants sont favorables à cette idée, même s'ils ont remis en question notre rôle par rapport au leur ainsi que la façon dont nous allons travailler ensemble.

Nos principaux problèmes, dans ce genre de discussions, sont d'ordre interministériel parce que nous nous trouvons peut-être à empiéter sur les plates-bandes d'un autre.

M. MacLellan: Oui.

M. Harkin: Du moins, ils le prétendent.

M. MacLellan: Pour poursuivre un peu cette idée, connaissez-vous des politiques du gouvernement ou des pratiques du Parlement qui pourraient en quelque sorte créer des barrières à la réforme de la réglementation?

M. Bryson: A première vue, je n'en vois pas.

M. Harkin: J'aimerais prendre cette question en délibéré . . .

M. MacLellan: Oui.

M. Harkin: . . . et y réfléchir un peu.

M. MacLellan: Très bien. J'espère que vous pourrez le faire. Peut-être, messieurs, pourriez-vous nous envoyer une petite note ou un rapport plus tard, car il s'agit peut-être d'une chose à laquelle nous ne portons pas assez d'attention.

M. Harkin: Vous avez raison.

M. MacLellan: A présent, à la page 8 de votre exposé, à l'article 3 du plan ministériel de révision de la réglementation, projets d'avenir prochain, vous mentionnez l'étude du processus de réglementation ministérielle et d'autres points. Je me demandais si vous avez établi un certain calendrier. Avez-vous fixé une date à laquelle ces projets devront être révisés?

M. Harkin: Non. Pour l'instant, nous élaborons simplement un plan de travail. Ce ne sont pas là des excuses, mais nous avons consacré énormément de temps à la cause Labatt's-Dominion Stores et il nous a fallu consacrer presque tout le temps de nos grands spécialistes à cette question.

La politique ministérielle n'a été vraiment confirmée qu'en juillet. M. John McGowan a été nommé à cette époque et il a

[Texte]

what sometimes happens in the summer months so we are only at a point now where we have identified these as activities we want to do. Now we have to marshal the groups, to get commitments from people on how we are going to divvy up this work.

So, to answer the question, no, we do not have times on this but we feel this must be done during the next year or year and a half.

Mr. MacLellan: What resources have been devoted to the internal regulatory review program?

Mr. Harkin: Oh boy!

Mr. Bryson: I think that is a question that is a little up in the air right now. As of now we have a committee—if you want to call it that—which is comprised of the ADM, myself, Mr. Harkin as secretary, and the program co-ordinators from the main areas in the food production and inspection branch. I think that is three directors general. Those are the resources at the moment for the committee.

As to the resources, we are going to have to commit to sitting down and looking at things both in terms of getting input from program managers and possibly from independent specialists if required. It is something that we just have not come to grips with as yet.

• 1025

Mr. MacLellan: Do you have any ball-park figures?

Mr. Harkin: No, not really. There are quite a few, though.

Mr. MacLellan: If you can manage to have, before we finalize our report—if you have some estimates, or if you put some together, we would certainly appreciate receiving them.

Mr. Eric Milligan (Consultant to the Committee): If I could just interject here, I believe there will be some areas where we will be doing some follow-up in any case. Perhaps we could identify the areas for follow-up in a letter.

Mr. Harkin: All right, great.

Mr. Milligan: But it would be nice if you took notes, too.

Mr. Harkin: In case you miss something.

Mr. MacLellan: Is this program, Mr. Harkin, to be a permanent function of the department?

Mr. Harkin: I think we see it as a function that will go on for many years, because the work we envisage has to be done...

Mr. MacLellan: Well, this three-term plan—according to this plan here, this will take some time, I would think.

Mr. Harkin: Yes.

Mr. MacLellan: And you certainly intend to follow through on this plan as you have outlined it in your report?

Mr. Harkin: Personally speaking, I think it should be part and parcel of each departmental planning. I think the concerted effort will require quite a few resources at the beginning, then taper off to a maintenance and review type of function in

[Traduction]

réalisé ce qui se produit normalement pendant les mois d'été, de sorte que pour l'instant, nous avons identifié ces projets à titre d'activités que nous voulons réaliser. Maintenant, il nous faut constituer des groupes, obtenir des engagements de nos gens sur la façon dont nous allons répartir ce travail.

En un mot, pour répondre à la question, c'est non, nous n'avons pas encore de calendrier, mais cela devrait se faire d'ici un an, un an et demi.

M. MacLellan: Quelles ressources ont été affectées à la réalisation de votre révision interne de la réglementation?

M. Harkin: D'énormes ressources!

M. Bryson: Tout le monde en ce moment semble chercher une réponse à cette question. Nous avons un comité, si on veut l'appeler ainsi, qui se compose du sous-ministre, de moi-même, de M. Harkin à titre de secrétaire et des coordonnateurs de programmes des principales régions dans la Direction de l'inspection et de la production des denrées alimentaires. Il y a, je pense, trois directeurs généraux. Ce sont là les ressources qui constituent le comité.

Pour parler encore de ressources, nous devons rechercher et trouver les moyens d'obtenir un rapport des gestionnaires de programmes et peut-être même de spécialistes indépendants au besoin. C'est une question à laquelle nous n'avons pas encore cherché à donner une réponse précise.

M. MacLellan: Avez-vous des chiffres estimatifs?

M. Harkin: Non pas vraiment. On peut cependant parler d'énormes ressources.

M. MacLellan: Si vous pouviez, avant que nous ayons terminé notre rapport, établir des estimations ou des chiffres un peu précis, nous aimerions beaucoup les obtenir.

M. Eric Milligan (consultant auprès du Comité): Si vous me permettez de dire un mot ici, il y a des points sur lesquels nous aimerions revenir plus tard. Peut-être pourrions-nous vous identifier ces points dans une lettre?

M. Harkin: Ce serait très bien.

M. Milligan: Mais ce serait aussi très bien si vous preniez des notes également.

M. Harkin: Au cas où quelque chose vous échapperait?

M. MacLellan: Ce programme doit-il devenir une fonction permanente du ministère?

M. Harkin: Nous pensons en tout cas que cette fonction durera de nombreuses années à cause de l'énorme travail à accomplir.

M. MacLellan: En tout cas, d'après votre plan en trois étapes, il faudra beaucoup de temps, ce me semble.

M. Harkin: Oui.

M. MacLellan: Et vous avez l'intention de réaliser ce plan d'après ce que vous avez dit dans votre rapport?

M. Harkin: Quant à moi, je pense que cela devrait faire partie de la planification de chaque ministère. L'effort concerté mobilisera pas mal de ressources au début, mais ensuite, à long terme, il suffira de quelques personnes pour administrer

[Text]

the long term. But I think it should be constant, rather than relying on the individual managers who will be charged with the so-called responsibility, as we have in the past.

Mr. MacLellan: Yes. You mention in your report, as well, the very realistic problems of doing this type of reviews within the department, and also the problems you run into which may run counter to certain interests within the department itself. Excluding the freedom of information question, which is another question altogether, do you find this in any other aspect of regulatory reform?

Mr. Harkin: I cannot think of any off hand.

Can you, Bill?

Mr. Bryson: I suppose my first reaction from the task force was that when you go to program managers and ask them how their program is going, if that is the way the question is phrased, the answer usually comes back, fine, except we could use a little additional power to do this or to do that, which I suppose is the way program managers operate. But the thing is to go to them and ask them what is essential, as opposed to how it is going. It is a sort of psychological problem, I suppose, in that their function is to operate programs, and the better they can operate them, that is their main criterion, not necessarily the effects they may have rippling through any particular system.

Mr. MacLellan: Thank you very much.

Mr. Harkin: In other words, if the program can be chucked out, where do they go?

The Chairman: May we move on now to Mr. Anguish, please.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

I have some questions, Mr. Harkin, which particularly concern the socio-economic impact analysis that was under the control of the Office of the Comptroller General. I understand there will be someone else coming who could maybe answer those questions for us—we will not address those to you at this time?

Mr. Harkin: I think if we had known you wanted specific answers in that area, we would have brought the chap who is responsible for the department for that. Unfortunately, both Bill and I only know general areas in it. Any questions you would like answered in that area, I would sure like to take them back to the department and provide you with whatever information you need.

Mr. Anguish: Okay, we will leave those for now. I would like to go on to the program evaluation system, which also is administered by the Office of the Comptroller General.

Just before I do that, though, I wonder if you could give us a description of what you feel a regulatory program within your department is? What is a regulatory program? Can you give us a description of that?

Mr. Harkin: How would you answer that? What is a regulatory program? I guess it is a program that—Bill, help me.

[Translation]

le programme et procéder aux révisions. Ce devrait être un travail constant et il ne faudrait plus s'en remettre aux gestionnaires qui assument la responsabilité d'un programme donné, comme nous l'avons fait dans le passé.

M. MacLellan: Je vois. Vous mentionnez dans votre rapport les problèmes très réels que pose la révision à l'intérieur du ministère, ainsi que les problèmes soulevés qui pourraient se heurter à certains intérêts à l'intérieur du ministère. Sans parler de la liberté de l'information, qui est une toute autre question, trouvez-vous la même chose dans d'autres aspects de la réforme de la réglementation?

M. Harkin: Non je n'en vois pas.

En voyez-vous Bill?

M. Bryson: Quand le groupe de travail s'adresse à un gestionnaire et lui demande comment va son programme, si la question est ainsi posée, la réponse habituelle, c'est que tout va bien, sauf que l'on pourrait utiliser un peu plus d'autorité pour faire ceci ou cela. Je suppose que c'est la façon de procéder des gestionnaires de programme. Ce qu'il faut faire, c'est demander ce qui semble essentiel, au lieu de demander comment va le programme. C'est en somme une sorte de problème psychologique en ce sens que leurs fonctions consistent à administrer les programmes et leur principal critère, c'est de les administrer le mieux possible, et non pas nécessairement de connaître les effets qu'ils peuvent propager dans tout système particulier.

M. MacLellan: Merci beaucoup.

M. Harkin: Autrement dit, si le programme peut être supprimé, où iront-ils?

Le président: Pouvons-nous passer maintenant à M. Anguish?

M. Anguish: Merci, Monsieur le président.

Monsieur Harkin, j'aurais quelques questions à poser, en particulier au sujet de l'analyse de l'impact socio-économique qui a été dirigée par le Bureau du contrôleur général. Si j'ai bien compris, des témoins viendront plus tard et pourront répondre à ces questions de sorte que nous n'aurions pas à vous les poser maintenant?

M. Harkin: Si nous avions su que vous désiriez des réponses précises dans ce domaine, nous aurions amené avec nous celui qui en est responsable pour le ministère. Malheureusement, Bill et moi n'en avons que des connaissances générales. Si vous avez des questions précises, j'aimerais les apporter au ministère et vous faire envoyer ensuite les renseignements désirés.

M. Anguish: C'est très bien. Nous n'y toucherons pas pour le moment. J'aimerais cependant passer au système d'évaluation des programmes qui est, lui aussi, administré par le Bureau du contrôleur général.

Avant que je passe à ce sujet cependant, pourriez-vous nous donner une description de ce qu'est selon vous un programme de réglementation à l'intérieur de votre ministère? Pourriez-vous nous en faire une description?

M. Harkin: Comment répondre à cette question? Qu'est-ce qu'un programme de réglementation? J'imagine que c'est un programme qui... Bill, pouvez-vous m'aider?

[Texte]

• 1030

Mr. Bryson: I suppose the salient point is that it is a program established pursuant to some statutory or regulatory authority.

As to regulation as opposed to regulations, regulating in our department is basically in the area of standards, that is, uniformity of agricultural trade items, and protection of the industry and the consumer in some of the commodity areas such as seeds, fertilizers, those types of things, which do not get into the human cycle but are vital at the industry level of the farm. I will leave it at that.

Mr. Anguish: The suggestion was made in our discussion paper that you have gone through something that sort of relates to the program evaluation system, which, as I mentioned, is administered by the Office of the Comptroller General. We understand that the system is being established in federal departments and agencies. What is the status of the program evaluation system within your department right now?

Mr. Harkin: We have a group of people who are charged with the responsibility of conducting program evaluations in certain selected areas. The area in which the investigation will take place is usually established by a senior management committee and this small group of people is selected to conduct that particular program evaluation. They usually only head up the task group itself, as far as investigating that program in detail is concerned. Usually a task force is then marshalled consisting of people from the particular branch or division that is involved in that area, people who can provide the background experience in that program review, but the program evaluators are charged with calling a spade a spade in their analysis.

That is not the extent of program evaluation, though, in our department. Each branch does a certain amount of program evaluation on its own. For instance, the Food Production and Inspection Branch has conducted extensive program evaluations, to give you one example, on brucellosis, which is, to give you a ballpark figure, costing the country about \$18 million a year in trying to eradicate this disease in animals. We had to have a good evaluation of what success our existing program might have in reaching the eventual goal of eradication. A good deal of benefit came out of that particular exercise. We were able to establish different practices, change our direction somewhat and establish pretty firm targets as to when we wanted to achieve eradication. That is just one example of a program review or a program evaluation.

Mr. Anguish: Is it your understanding that the program evaluation system in your department applies to both expenditure programs and regulatory programs?

Mr. Harkin: It would apply to both of those.

Mr. Anguish: Could you tell me again what is the structure? Is there a structure that works for all program evaluations? Or is there a structure within your department that works for the

[Traduction]

M. Bryson: J'imagine que le point principal est qu'il s'agit d'un programme établi sous l'autorité d'une loi ou d'un règlement.

Pour ce qui est de réglementation, par rapport à règlement, la réglementation, dans notre ministère, porte surtout sur le domaine des normes, c'est-à-dire que nous assurons l'uniformité des articles agricoles commerciaux, ainsi que la protection de l'industrie et du consommateur en ce qui a trait à certaines denrées comme les graines de semence, les engrais, ce genre de choses qui n'entrent pas dans le cycle humain, mais qui ont une importance vitale pour la ferme, au niveau de l'industrie. J'imagine que cela résume ma pensée.

M. Anguish: Il a été écrit, dans notre document d'étude, que vous avez fait un certain travail qui se rapporte au système d'évaluation des programmes qui, comme je l'ai dit, est administré par le Bureau du contrôleur général. On nous informe que le régime est en voie d'être établi dans les ministères et organismes fédéraux. Où en est ce système d'évaluation des programmes dans votre ministère à l'heure actuelle?

M. Harkin: Nous avons un groupe de personnes chargées de mener des évaluations de programmes dans un certain domaine. D'habitude, le domaine sur lequel portera l'étude est choisi par un comité de la haute direction, puis un petit groupe de personnes est sélectionné pour mener cette évaluation de programme. Ordinairement, on désignera seulement le chef du groupe de travail qui sera chargé d'examiner tel programme en particulier. Puis, un groupe de travail est constitué à partir de personnes provenant de la direction ou de la division en cause, c'est-à-dire des gens qui peuvent fournir l'expérience nécessaire à la révision de ce programme. Toutefois, les évaluateurs de programmes sont tenus de faire une analyse absolument objective.

L'évaluation de programmes ne se limite cependant pas à cette activité dans notre ministère. Chaque direction fait elle-même une certaine évaluation de ses programmes. Par exemple, la Direction de l'inspection et de la production des aliments a réalisé des évaluations de programmes considérables. Pour n'en citer qu'une seule, on a fait une évaluation du programme concernant la brucellose, maladie animale que le pays essaie de combattre et de supprimer au coût d'environ 18 millions par année. Il nous fallait une solide évaluation de la possibilité que notre programme existant puisse aboutir à l'éradication de la maladie. Cette évaluation a donné d'excellents résultats. Nous avons pu établir des pratiques différentes, modifier un peu notre orientation et établir des objectifs précis quant à l'époque où nous voulons réaliser l'éradication. Ce n'est là qu'un seul exemple d'une révision ou plutôt d'une évaluation de programme.

M. Anguish: Estimez-vous que le système d'évaluation de programmes, dans votre ministère, s'applique autant aux programmes de dépenses qu'aux programmes de réglementation?

M. Harkin: Oui, le système s'applique aux deux.

M. Anguish: Pouvez-vous me dire encore une fois quelle est la structure? Y a-t-il une structure qui s'applique à toutes les évaluations de programmes ou y en a-t-il une, dans votre

[Text]

internal program evaluations and then another structure to work with the program evaluation system that is administered by the Office of the Comptroller General?

• 1035

Mr. Harkin: I do not know the extent of the programs of the Comptroller General's office. They have, to my knowledge, laid out certain criteria under which program evaluations should be conducted and, more or less, set the rules of the game for us, but it is pretty well internal as to how, and to what extent, we conduct our program evaluations. Is this the answer . . .

Mr. Anguish: Can you tell me the structural set-up; who is involved in the evaluation?

Mr. Harkin: Oh, all right. We have a strategic planning and evaluation group reporting directly to the deputy minister. There are two parts of that group: one is in evaluation, one is in the planning area. That is an independent group that reports directly to the deputy minister, so there are no conflict of interest problems in the areas of their review. But, once again, each branch does I would say more program evaluation, than that particular independent group does. We have, for instance, in our branch a planning and analysis group that spearheads the program review and program evaluations, but they marshal together the particular expertise within the branch and sometimes outside of the branch to help them in their analysis of the program.

Mr. Anguish: What program evaluations have you produced to date, or could you give me some of the programs that you have done evaluations on to date?

Mr. Harkin: Yes. As I mentioned, the whole tuberculosis program, the brucellosis program and, to some extent, the grading standards and grading procedures have been reviewed. There was quite an extensive evaluation done on the information services within the department. There have been others; I am just trying to think of them right now.

Mr. Anguish: I suppose another way to look at that is, will all of the regulatory acts and subordinate legislation of your department be reviewed periodically under the program evaluation system.

Mr. Harkin: Well, each program evaluation ties into the particular legislation or regulations involved in the particular program they are looking at, and they most certainly look at the regulations to see whether some of the regulations are out of date, obsolete, too costly. They examine all those aspects. To answer your question, I think our first concern is to review what we now have scheduled to be reviewed and then consider the future for that ongoing period. I hope I have answered your question.

Mr. Anguish: Yes. Are the evaluations that have been done, or the ones that you expect to have done in the future, available to the public?

Mr. Harkin: That is a good question.

[Translation]

ministère, qui s'applique aux évaluations internes de programmes et une autre structure qui s'appliquerait au système d'évaluation de programmes administré par le Bureau du contrôleur général?

M. Harkin: Je ne connais pas l'ampleur des programmes du Bureau du contrôleur général. A ma connaissance, les spécialistes de ce bureau ont élaboré certains critères sur lesquels doivent se fonder les évaluations de programmes. Ils ont plus ou moins établi les règles de base, mais il nous appartient à nous de déterminer comment et dans quelle mesure nous appliquons nos évaluations de programmes. Est-ce la réponse à votre question?

M. Anguish: Pouvez-vous me donner une idée de la structure? Qui, par exemple, participe à une évaluation?

M. Harkin: Oui certainement. Nous avons un groupe stratégique de planification et d'évaluation qui relève directement du sous-ministre. Ce groupe comprend deux éléments: d'un côté l'évaluation et de l'autre la planification. C'est un groupe indépendant qui relève directement du sous-ministre de sorte qu'il n'existe jamais de possibilités de conflit d'intérêt dans les domaines qu'il examine. Mais, je le répète, chaque direction effectue encore plus d'évaluation de programmes que n'en fait ce groupe indépendant. Nous avons, par exemple, dans notre direction, un groupe d'analyse et de planification qui est le fer de lance de nos évaluations et de nos révisions de programmes, mais en outre, il coordonne des compétences existant tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la direction afin d'aider les spécialistes dans leur analyse du programme.

M. Anguish: Quelles évaluations de programmes avez-vous réalisées jusqu'à présent ou pourriez-vous me nommer certains des programmes dont vous avez fait l'évaluation?

M. Harkin: Oui. Comme je l'ai dit, il y a eu le programme de la tuberculose et le programme de la brucellose puis, dans une certaine mesure, les normes et les procédures de classement ont été révisées. Il y a eu aussi une évaluation assez approfondie des services d'information du ministère. Il y en a eu d'autres et j'essaie de m'en souvenir.

M. Anguish: Je pourrais poser ma question d'une autre façon et vous demander si toutes les lois et règlements de votre ministère seront réexaminés de temps à autre en vertu du système d'évaluation des programmes.

M. Harkin: Chaque fois que l'on fait une évaluation de programme, on réexamine en même temps les lois ou règlements appliqués par ce programme pour voir s'ils sont encore à jour, s'ils sont désuets ou s'ils coûtent trop cher. On en examine tous les aspects. Pour répondre à votre question, je dirai que nous voulons d'abord réviser ce qui figure sur notre calendrier de révision et examiner ensuite ce qu'il faudrait réviser dans l'avenir. J'espère avoir répondu à votre question.

M. Anguish: Oui. Les évaluations que vous avez faites ou celles que vous comptez faire sont-elles mises à la disposition du public?

M. Harkin: C'est une bonne question.

[Texte]

Mr. Bryson: I believe that the practice has been that they are not.

Mr. Harkin: The ones that are done directly for the deputy minister are pretty well restricted to a senior management committee, at this stage.

Mr. Anguish: That sort of ties in with something else, with the access to freedom of information which is being proposed now within government. How does that affect the objectivity of the evaluations, in your opinion?

Mr. Harkin: Well, I think that is one of the areas that would have to be exempted somehow or other because it would take away the objectivity if it was accessible by the public.

Mr. Bryson: I do not have the legislation that governs that, but I think that fits into one of the general categories according to which there may be an exemption if the head of the government institution wants it. I suppose, as this will be one of the many areas in which the exemption is permissive, rather than mandatory. We then have to solve the next question as to whether the head of the agency or the minister wishes to release it, and, if not, what exactly is the extent of the powers of the information commissioner and, following that, the Federal Court, to force him to release it if he does not.

• 1040

Having looked at the legislation, I am not quite sure how those questions are going to be resolved as yet. I suspect we are probably going to have to have a few text cases to find out.

Mr. Harkin: Because as you know, if it was declared that it could be accessible by the public, I am afraid it would take away a lot of the . . .

Mr. Anguish: It would be detrimental to them.

Mr. Harkin: You want to look at the good and the bad. I do not think any deputy minister of minister wants his dirty laundry hung up on the line unless he is given a chance to clean it up first.

Mr. Anguish: What problems has the department encountered in implementing program evaluations. Would you be able to enumerate a few of those for us?

Mr. Harkin: I guess resources seem to be the main problem. We have a change in thrust within our department now. In the particular branch that I am in, for instance, we have to cut down our resources so you seem to take away from those kinds of specials that you can tap into to take on some of these tasks. We seem to spend a great deal of time on an awful lot of planning these days and maybe we have to reorganize our time somewhat to spend more time on evaluation too as part of the planning cycle.

Mr. Anguish: You stated that one problem was the problem of resources. Do you feel that the problems concerning the implementation of program evaluation are because of the design of the program evaluation system or just because of the fact it is a new program or a new area being implemented.

[Traduction]

M. Bryson: L'usage veut qu'elles ne soient pas dévoilées au public.

M. Harkin: Celles qui sont faites pour le sous-ministre sont destinées uniquement, pour l'instant, à l'attention d'un comité de la haute direction.

M. Anguish: Cela se rattache à autre chose, c'est-à-dire à la liberté de l'information que vous propose maintenant le gouvernement. Quelles seront les conséquences pour l'objectivité des évaluations à votre avis?

M. Harkin: Voilà, à mon avis, l'un des domaines qu'il faudrait exempter d'une façon ou d'une autre parce que si l'information devient accessible au public, il n'y a plus d'objectivité.

M. Bryson: Je n'ai pas le projet de loi qui vise cette activité, mais je crois que cela entre dans une des catégories générales selon lesquelles il y aurait exemption si le chef d'une institution gouvernementale le désire. Ce sera, je suppose, l'un des nombreux domaines pour lesquels l'exemption sera permise, plutôt qu'obligatoire. Nous devons ensuite trouver la réponse à la question suivante qui est de savoir si le chef de l'organisme ou le ministre désire publier l'information. Et s'il ne le désire pas, quelle est exactement l'ampleur des pouvoirs du commissaire à l'information et, par la suite, ceux de la Cour fédérale pour l'obliger à divulguer l'information s'il ne le fait pas.

J'ai examiné le projet de loi et je me demande encore quelle sera la réponse à ces questions. J'imagine qu'il faudra attendre un certain nombre de causes types.

M. Harkin: Comme vous le savez, s'il est établi que l'information doit être accessible au public, j'ai peur qu'elle perdrait beaucoup de . . .

M. Anguish: Ce serait mauvais pour le système.

M. Harkin: Il faut peser le pour et le contre. Je suis certain que tout sous-ministre ou ministre préfère laver son linge sale en famille avant de l'étendre sur une corde à linge à la vue du public.

M. Anguish: Quels problèmes le ministère a-t-il rencontrés dans la mise en œuvre de ses évaluations de programmes? Pourriez-vous nous en énumérer quelques-uns?

M. Harkin: Le principal problème, c'est celui des ressources. Il y a eu un changement d'impulsion à l'intérieur du ministère. Dans la direction dont je fais partie, par exemple, nous devons diminuer nos ressources de façon à démontrer que nous réaffectons les personnes chargées de tâches spéciales pour leur faire assumer ces nouvelles responsabilités. Nous semblons passer beaucoup de temps à l'établissement de toutes sortes de plans et peut-être nous faudra-t-il réorganiser notre emploi du temps afin d'en consacrer davantage à l'évaluation comme partie du cycle de planification.

M. Anguish: Vous avez dit que l'un des problèmes était celui des ressources. Estimez-vous que les problèmes concernant l'implantation d'une évaluation des programmes se soulèvent à cause de l'objectif d'un système d'évaluation de programmes ou simplement parce qu'il s'agit d'un nouveau programme ou d'une nouvelle activité.

[Text]

Mr. Harkin: I do not think program evaluation is anything new to us. I think they have established some of the criteria which the department should adopt, but I do not think their approach is anything new to the department or business in general.

Mr. Anguish: So it is the program evaluation itself that has created some of these new problems, or the problem that you mentioned of resources.

Mr. Harkin: No. We have so many resources, I believe, but we have to deal with those day-to-day functions; keeping the industry going and making sure that the meats are inspected, and so forth. Then you have a number of people who are involved in other specialist areas, and then you have the people who help co-ordinate planning, and things like that, so when you consider priorities you have to deal the best you can with what you have left over.

I do not know how else to answer. It is not an easy area. I think the managers are doing their damndest in our department to examine the programs because we are under pressure to cut resources, change our thrusts, de-emphasize the production and the inspection role and concentrate more in the development area.

Some branches are under extreme pressure to cut their resources and they are doing their best to accomplish this. This can be done through program review, and we are doing it, but there is a limit as to the extent. We would like to do a lot of things but we just have to say we have to do the most-important today, the next-important tomorrow, and it is not easy. I am not crying but it is not easy.

Mr. Anguish: Under the program evaluation system, specifically the one under the Office of the Comptroller General that is administered by them, they call for a review every three to five years. Do you anticipate that your department would have trouble meeting that requirement? Is this of every program?

• 1045

Mr. Bryson: I think that may be a difficulty because we started with something like 39 acts of Parliament currently on the books. There are some that are not in the latest R.S.C.s, for example, so there may be actually a little more than that. We have managed to eliminate or identify about eight of them as being redundant, or obsolete, or whatever. But we are still looking at a fairly heavy legislative load for which we have to undertake responsibility. That is just the act, that is before we get into the volumes and volumes of regulations. It seems to me that the extent of the statutory and regulatory burden on the department is such that three or four years to cover all of those areas is possibly optimistic.

Mr. Anguish: The Economic Council of Canada suggested five to seven years, I understand. Would that alleviate some of the problems, lengthening the time somewhat?

Mr. Bryson: That seems to be a little more reasonable.

[Translation]

M. Harkin: L'évaluation de programmes n'a rien de nouveau pour nous. On a établi certains des critères à adopter pour le ministère mais la façon de procéder n'a rien de nouveau pour le ministère ou pour le secteur privé en général.

M. Anguish: Donc, c'est l'évaluation elle-même qui crée certains de ces nouveaux problèmes, ou plutôt ce problème dont vous avez parlé, celui des ressources.

M. Harkin: Non. Nous avons une certaine quantité de ressources mais il nous faut continuer à exécuter chaque jour nos tâches quotidiennes, c'est-à-dire laisser fonctionner l'industrie en nous assurant que les viandes sont bien inspectées, par exemple, et le reste. Ensuite, nous avons des gens qui s'occupent de certaines spécialités, d'autres qui coordonnent la planification, ainsi de suite de sorte qu'en examinant les priorités, il faut tirer le meilleur parti possible de ce dont nous disposons.

Je ne connais pas d'autre réponse à votre question. Ce n'est pas un domaine facile. Nos gestionnaires font vraiment tout leur possible dans le ministère pour examiner les programmes car nous subissons de fortes pressions nous incitant à couper nos effectifs, à changer nos orientations, à accorder moins d'importance à notre rôle de production et d'inspection pour nous concentrer davantage sur le développement.

Des pressions extrêmes sont exercées sur certaines directions pour les pousser à couper leurs effectifs et elles font de leur mieux pour y réussir. On peut y parvenir par une révision du programme, et c'est ce que l'on fait, mais il y a des limites à ce que l'on peut couper. Il y a une foule de choses que nous aimerions faire, mais il nous faut dire que nous devons nous en tenir aux choses les plus importantes aujourd'hui, à remettre à demain ce qui n'est qu'important, et ce n'est pas facile. Je ne me lamente pas, mais ce n'est pas facile.

M. Anguish: En vertu du système d'évaluation des programmes, plus particulièrement en vertu de celui qui est administré par le Bureau du contrôleur général, on prévoit une révision tous les trois ou cinq ans. Croyez-vous qu'il sera difficile pour votre ministère de répondre à cette exigence? S'applique-t-elle à tous les programmes

M. Bryson: Il peut se poser une difficulté parce que pour commencer, nous avons environ 39 lois du Parlement inscrites dans les statuts. Certaines ne sont pas dans la dernière consolidation des statuts, par exemple, de sorte qu'il y en a peut-être un peu plus que ce nombre. Nous avons réussi à en éliminer ou identifier huit que nous considérons redondantes, ou désuètes. Mais nous continuons à examiner un bon nombre de lois dont nous devons assumer la responsabilité. Je parle ici seulement de la loi elle-même, et non encore des volumes et des volumes de réglementation. Il y a tellement de documentations statutaires et tellement de réglementations au ministère qu'il serait peut-être optimiste de penser que tout le travail pourrait se faire en trois ou quatre ans.

M. Anguish: Sauf erreur, le Conseil économique du Canada avait parlé de cinq à sept ans. Cette petite prolongation du délai pourrait-elle alléger le problème?

M. Bryson: Cela semble un peu plus raisonnable.

[Texte]

Mr. Harkin: I might point to one bit of legislation, the Animal Disease and Protection Act where there are a number of regulations and in that we have extensive programs or activities. For instance, the brucellosis program was an \$18-million-a-year program, as we identified it which was just one disease problem that we examined in detail. We took the most costly area for that particular review. But it is the chunks that form the over-all program or legislation.

Mr. Anguish: Thank you. I have a few other questions on evaluation but I would like to leave them for right now and come back.

The Chairman: All right.

I would like to ask you a few questions, please, on your methods of consultation. You raised this earlier. You do consult, you said. Do you have any formalized procedures for consulting, or is it on an ad hoc basis, whoever comes to you on a particular matter?

Mr. Harkin: It is two ways, really, and I guess it is ad hoc to a certain degree. But we do consult with the industry that will be or plans to be affected by any changes, whether it is a form of deregulation or a form of increased regulation.

The Chairman: And you have fairly well-established industry groups with whom you can deal on each of these . . .

Mr. Harkin: Yes.

The Chairman: . . . who represent the people affected?

Mr. Harkin: For instance, the Meat Packers Council of Canada that if we have any changes to make regarding meat inspection, for instance, then that is the focal point. They are very effective in pulling together people from within their association to deal with us, to meet with us and discuss the changes.

The Chairman: Do you keep records of your discussions with these groups? Are these records public?

Mr. Harkin: Not now, but . . .

The Chairman: Would they be under access to information?

Mr. Harkin: I really do not know, I do not know enough about the . . .

The Chairman: What would happen if, for example, under access to information these records of your discussions with private groups were to become public? Would that impede the flow of information that is coming in to you?

Mr. Bryson: I would think that the question as to whether they are or not relates to, I think, Section 20 of the act which talks about information provided on a confidential basis. So the question to be determined was whether the client group perceived it as being provided on a confidential basis, or whether the release of the information could affect their competitive position.

As to the second question, I think that would probably depend on the input in the information received, obviously.

[Traduction]

M. Harkin: Permettez-moi de signaler une seule de nos lois, celle qui a trait à la protection contre les maladies des animaux, en vertu de laquelle nous appliquons un certain nombre de règlements qui ont donné naissance à d'énormes programmes ou activités. J'ai parlé, par exemple, du programme de la brucellose, programme de 18 millions par année et ce n'est là qu'un domaine de maladie ou d'épizootie que nous avons examiné en détail. Pour cette étude, nous nous sommes attaqués au domaine le plus coûteux. Mais ce sont des gros morceaux de cette nature qui constituent l'ensemble de nos programmes ou de notre législation.

M. Anguish: Merci. J'aurais encore quelques questions au sujet de l'évaluation, mais je les poserai plus tard.

Le président: Très bien.

J'aimerais, pour ma part, poser quelques questions au sujet de vos méthodes de consultation. Vous en avez dit quelques mots. Avez-vous des méthodes formelles de consultation ou profitez-vous du fait que quelqu'un vient vous voir au sujet d'un problème particulier?

M. Harkin: Il y a des deux. Et dans une certaine mesure, c'est un peu improvisé. Mais en fait, nous consultons l'industrie qui sera ou qui pourrait être touchée par des changements, qu'il s'agisse d'une suppression ou de l'accroissement d'une forme de réglementation.

Le président: Et vous avez des groupes d'industrie assez bien établis que vous pouvez consulter au sujet de ces questions . . .

M. Harkin: Oui.

Le président: Et qui représentent ceux qui seront touchés?

M. Harkin: Par exemple, le Conseil des conserveurs de viande du Canada. Si des changements doivent être apportés à l'inspection des viandes, ce serait notre point de référence. Il leur est très facile de réunir des membres de leur association et d'organiser des rencontres entre eux et nous pour discuter des changements.

Le président: Y a-t-il des comptes rendus de vos discussions avec ces groupes? Ces comptes rendus sont-ils publics?

M. Harkin: Pas pour l'instant, mais . . .

Le président: Seraient-ils visés par la loi sur l'accès à l'information?

M. Harkin: Je ne sais vraiment pas. Je ne connais pas assez la loi . . .

Le président: Qu'arriverait-il, par exemple, si en vertu de l'accès à l'information, ces comptes rendus de vos discussions avec des groupes privés devraient devenir publics? Cela serait-il de nature à freiner l'information que vous recevez?

M. Bryson: Pour savoir si ces documents sont visés par la loi, il faut considérer l'article 20 de la loi qui parle d'information fournie à titre confidentiel. Il faudrait donc déterminer si, dans l'esprit du groupe en question, l'information est donnée à titre confidentiel ou si la publication de cette information pourrait nuire à leur capacité de concurrence.

Pour ce qui est de la seconde question, cela dépendrait probablement de l'ampleur de l'information reçue.

[Text]

The Chairman: You do have examples in which you feel it is important to receive information which you would not want to see released. Does it assist your department in making decisions?

Mr. Harkin: Also, as Bill said, the release of such information could affect the competitiveness of that particular industry.

The Chairman: So, if we were to suggest a rule that all communications be made public that could impede, really, the flow of information to you which you feel is necessary to your work?

• 1050

Mr. Harkin: I think it would restrict the good consultation spirit between industry and ourselves. If they realized that information was going to go public, I think they would sure not talk about some of their concerns of the effects of some of the changes.

Mr. Bryson: I suppose I should point out the Act has an escape mechanism for the government in that sense, in that they can tell the third party they plan to release the information, and then let the third party make representations on whether or not it should be released.

The Chairman: Are you fairly satisfied that the access to information act will apply to your . . .

Mr. Bryson: My personal information is it is going to have more of a psychological effect than a straight legal one. I suspect it is going to depend on the attitude of the people administering it. I have been involved to some extent with it in the department, and I am trying to put forth the view that we start from the proposition that anything is open and people can have anything they want aside from the obvious things, and we should have to come up with darn good reasons why we should take advantage of an exemption. As I say, I think it may be a question of attitude on the part of people even trying to slot them into exemptions, or, to take the contrary view, why should it not be released.

Mr. Harkin: I might add we have a project going on right now within our Animal Health Directorate, and all the information that is contained within that particular area is categorized and they are going to test it to see what information or how that information can be used by the public, what areas can be definitely identified as restrictive information; this kind of thing. So it is a pilot test that is at a stage now where they are just about prepared to start using some dummy requests to access. In other words, they will dream up some requests, so-called from the public, and try us on.

The Chairman: In your paper you dealt with the question of publication in advance of regulations, the idea of a regulatory calendar, and indicated it might be worth considering but you are not too certain about it. Have you looked at the concept of a regulatory agenda as it comes out in the United States, where each department puts forward its—it is more of a menu than a calendar of what is actually coming, indicating in very general terms possible areas of regulatory action. We are considering this as a means of giving notice to the public,

[Translation]

Le président: Vous avez l'exemple de cas où vous estimez qu'il est important de recevoir de l'information que vous ne voudriez pas divulguer. Cela aide-t-il votre ministère à prendre des décisions?

M. Harkin: N'oublions pas que comme Bill vient de le dire, la divulgation de cette information pourrait nuire à la capacité de concurrence de cette industrie en particulier.

Le président: Par conséquent, si nous devons établir la règle que toute communication doit être divulguée, cela pourrait vraiment tarir certaines sources d'information que vous jugez nécessaires pour votre travail?

M. Harkin: A mon sens, il subsisterait moins de bonnes dispositions à la consultation entre l'industrie et nous. Si nos interlocuteurs s'apercevaient que l'information doit être rendue publique, ils ne parleraient sûrement pas de certaines de leurs préoccupations ou des effets de certains changements.

M. Bryson: Permettez-moi de vous signaler que la loi offre une échappatoire en ce sens que l'on peut toujours dire à une tierce personne que l'on songe à divulguer l'information pour ensuite laisser cette tierce personne présenter son avis sur l'opportunité de divulguer ou non l'information.

Le président: Êtes-vous assez certain que la loi à l'accès sur l'information s'appliquera à votre . . .

M. Bryson: D'après ce que j'en sais, elle aura un effet psychologique plutôt qu'un effet purement juridique. J'imagine que tout dépendra de l'attitude de ceux qui appliquent la loi. J'ai eu à m'occuper de cette question au ministère et j'essaie de faire adopter le principe que toute information doit être ouverte et que les gens ont le droit de tout demander, à part les choses qui sont évidentes. Et nous devrions invoquer de très bonnes raisons si nous voulons demander une exemption. Comme je le disais, tout est question d'attitude, même quand il s'agit de justifier une exemption ou, pour invoquer l'argument contraire, quand il s'agit d'expliquer pourquoi l'information ne doit pas être divulguée.

M. Harkin: Nous avons un projet en marche en ce moment à la Direction de la santé des animaux et toute l'information concernant ce domaine particulier se trouve catégorisée. On va faire un essai pour voir quelle information peut être utilisée par le public ou comment elle peut l'être, quels domaines peuvent être spécifiquement définis comme information restreinte, et le reste. C'est donc un projet pilote et on est presque prêts à utiliser des demandes d'information factices. Autrement dit, des gens vont imaginer des demandes qui seront sensées venir du public et ils verront quelle est notre réaction.

Le président: Dans votre présentation, vous parlez de la publication à l'avance des règlements ou plutôt d'un calendrier de la réglementation et vous avez laissé entendre que la question méritait peut-être d'être envisagée, mais vous n'étiez pas trop certain. Avez-vous examiné l'idée d'un programme de réglementation comme celui qui est publié aux États-Unis dans lequel chaque ministère annonce sa . . . c'est plutôt un menu qu'un calendrier de ce qui s'en vient, mais ce programme donne, dans des termes très généraux, les domai-

[Texte]

which might not otherwise get it. Would that be something which would impact badly, or do you think it would be necessary in your department?

Mr. Bryson: I think traditionally it has not been necessary, because there has been a fairly close relationship between the department and the affected groups. Where I could see it being helpful is in getting that sort of information to the quote, unquote, public, as opposed to the industry, and in seeing if there is any group out there we perhaps did not have in mind when the idea of changing the standards for this or that arose.

The Chairman: Have you found examples where your consultative process has not taken into consideration some views that have arisen later? I know Mr. MacLellan touched on this—where if you had a more formal procedure for either advance notice or consultation, you would have been able to avoid problems with regulations.

Mr. Harkin: I cannot think of any offhand, but I am sure there have been.

The Chairman: So you would support some type of mechanism, whatever it is, which would allow more input at the consultative stage. We have to deal with 29 departments or 33 departments or whatever, and we do not want to do something that is going to impact unnecessarily unfairly, or in a deleterious manner on any individual department but we are, of course, going to have to come up with fairly general rules.

• 1055

Could I just throw one at you for example. Supposing we were to come out with a recommendation that would be adopted that, in recognition of the desirability of consultation at very early stages each department maintain a list of people who are to be consulted on any particular type of matter. This list would be made public, so that anybody who found that they had been left off the list could at least have his or her name put on it.

Mr. Harkin: I cannot see any problem there, Mr. Chairman. We have the list now, there is no problem there. And as you say, it would at least give the opportunity to those other interest groups who might want to have access into the consultation process.

The Chairman: Again, the question is when this consultation should take place. You have alluded to this as well. Do you agree that this should be done before the regulations are promulgated?

Mr. Harkin: Yes.

The Chairman: Again, how far back do you have to go? Do you start at the embryonic stage? You would at least be in favour of some type of consultation procedure would you not, be it formal or informal, where people are notified before the regulation becomes law and they have adequate time to respond to it?

Mr. Harkin: I think the only way I can answer that is that is yes, and as long as possible before the regulations are planned to be finalized. I think it would vary with the types of

[Traduction]

nes où il peut y avoir activité en matière de réglementation. Nous envisageons cette possibilité comme moyen d'avertir le public qui, sans cela, pourrait ne pas le savoir. Croyez-vous qu'une telle chose aurait de mauvaises conséquences ou pensez-vous que ce serait nécessaire dans votre ministère?

M. Bryson: Elle n'a pas été nécessaire dans le passé parce qu'il y a toujours eu des relations assez étroites entre le ministère et les groupes concernés. Cela pourrait être utile, à mon avis, pour transmettre cette sorte d'information au public, public entre guillemets par opposition à l'industrie, afin de chercher à savoir s'il n'y aurait pas un groupe que nous avons oublié quand nous avons songé à modifier telle ou telle norme.

Le président: Avez-vous des exemples de cas où votre consultation n'avait pas tenu compte de certaines opinions qui se sont manifestées par la suite? Je sais que M. MacLellan a dit un mot là-dessus, laissant entendre que s'il y avait eu une procédure plus officielle de préavis ou de consultation, on aurait pu éviter certains problèmes relatifs à la réglementation.

M. Harkin: Je ne me souviens d'aucun exemple, mais je sais qu'il en a eu.

Le président: Vous seriez donc en faveur d'un certain mécanisme, peu importe lequel, qui permettrait de recueillir plus de renseignements à l'étape de la consultation. Nos décisions vont viser 29 ou 33 ministères et nous voulons éviter des conséquences trop néfastes pour un ministère en particulier mais que nous le voulions ou non, il faudra trouver des règles assez générales.

Permettez-moi juste un exemple. Supposons que nous formulerions une proposition qui serait par la suite adoptée et que, reconnaissant qu'il faut procéder à la consultation dès les avant-projets, chaque département soit obligé de tenir à jour une liste de personnes à consulter sur tel ou tel genre de questions. Cette liste serait rendue public de sorte que toute personne qui le désire pourrait au moins y faire ajouter son nom.

M. Harkin: Je ne vois aucun problème, monsieur le président. Nous avons une telle liste et cela ne crée aucun problème. Comme vous le dites, cela donnerait au moins la chance au groupe intéressé de faire savoir qu'il désire participer à la consultation.

Le président: Et il faut aussi se demander à quel moment la consultation doit avoir lieu. Vous y avez fait allusion. Croyez-vous que cela doive se faire avant que la réglementation soit promulguée?

M. Harkin: Oui.

Le président: Mais dans toutes les étapes préliminaires, où doit se situer la consultation? Au moment de l'avant-projet? Vous seriez au moins en faveur, n'est-ce pas, d'un certain type de consultation, officielle ou non, en vertu de laquelle les gens, avant que la réglementation ne devienne loi, sont informés et ont tout le temps voulu pour répondre.

M. Harkin: La seule réponse possible à cette question c'est oui, et aussi longtemps que possible avant l'étape finale de la réglementation. Il y aurait des différences selon les types de

[Text]

regulations and the impact of such. Some are small. I think we mentioned the term significant. What is significant? We have to sort that out, I think.

The Chairman: Yes. In your experience in your department, that type of procedure would not cause you too many problems?

Mr. Bryson: Could I add something to that. First of all, there is the whole question. If you go to change a definition and it does not really mean anything except it makes it better, obviously, time should not be wasted in consulting everybody in the world.

The other problem, which is a rare one but does happen, is that occasionally things arise where the time frame for consultation at best is condensed and maybe is non-existent—some particular emergency type of situation. Offhand, I could think of a situation we ran into last fall where we had a problem in southern Ontario with tobacco mould, blui-mould tobacco, and the problem was such that we had to get power to destroy that crop within a certain amount of time. Plainly we just did not have time to formalize the process. In some cases, we had to do it over the phone, we just had to go ahead and do something. It was a serious situation.

So my only suggestion is that an ad hoc type of emergency situation should be recognized.

The Chairman: Yes. I think the point is well made.

• 1100

You also mentioned means by which one consults and gives notice, *The Canada Gazette* maybe not being the most widely read publication in Canada, or the most effective, so you do use trade journals—you have recommended trade journals and industry publications and that sort of thing.

Mr. Harkin: As is a possibility.

The Chairman: Which are the ones that you people use right now for consulting with you in pertinent cases?

Mr. Harkin: It is usually left to the particular people who are going to be affected.

The Chairman: You would not send a letter to every farmer in the country?

Mr. Harkin: Oh, no—well, on the plant breeders' rights we did send a copy of the proposal to every farmer in the country and every farm organization.

The Chairman: You sent some to my constituents in Willowdale too.

Mr. Harkin: Is that right?

Mr. Anguish: You have to be sensitive to the areas of concern too.

Mr. Harkin: I think you are right in that respect, because I do not think we felt we had a good reading on how the

[Translation]

réglementation et selon leurs conséquences. Certaines ont peu de conséquence. Quelqu'un a parlé de réglementation importante. Mais qu'est-ce qui est important? Il faut que cela soit précisé.

Le président: Oui. D'après votre expérience, dans votre ministère, ce genre de procédure ne créerait pas trop de problèmes?

M. Bryson: Puis-je ajouter un mot? Pour commencer, s'il s'agit de modifier une définition et que le changement ne signifie pas grand chose sinon qu'il améliore la définition, de toute évidence il ne faudrait pas gaspiller du temps à consulter à peu près tout le monde.

L'autre problème, qui est rare mais que se produit, c'est que parfois le temps à consacrer à la consultation est, pour dire le moins, condensé sinon non existant parce que certaines situations d'urgence se présentent. Il me vient à l'idée la situation qui s'est présentée l'automne dernier dans le sud de l'Ontario où la moisissure du tabac, la moisissure bleue du tabac causait de tels problèmes qu'il nous fallait obtenir l'autorisation de détruire toute la récolte dans un certain délai. Nous n'avions tout simplement pas le temps matériel de passer par une longue procédure. Dans certains cas, il fallait prendre des décisions au téléphone. Il fallait faire quelque chose parce que la situation était grave.

Ce que je veux dire, c'est qu'il faudrait quand même reconnaître que certaines situations d'urgence resteront toujours possibles.

Le président: Oui, votre exposé est très clair.

Vous avez également parlé des moyens par lesquels on consulte ou on donne des préavis. *La Gazette du Canada* n'est peut-être pas le journal le plus lu au pays, ni le plus efficace, de sorte que vous utilisez les journaux professionnels... Vous avez recommandé d'utiliser des journaux professionnels, des publications spécialisées et autres moyens semblables.

M. Harkin: Quand c'est possible.

Le président: Quelles sont les publications que vous utilisez en ce moment pour susciter une consultation au sujet des causes pertinentes?

M. Harkin: D'habitude, on laisse le choix aux personnes en cause.

Le président: Vous enverriez une lettre à chaque fermier au pays?

M. Harkin: Oh non... Pourtant, au sujet des droits des producteurs de plants, nous avons envoyé une copie de la proposition à chaque fermier et à chaque organisation agricole du pays.

Le président: Et vous en avez envoyé à certains de mes commettants de Willowdale.

M. Harkin: Est-ce vrai?

M. Anguish: Et vous devez porter une attention particulière aux questions qui suscitent des préoccupations.

M. Harkin: Vous avez raison à ce sujet et nous n'avions pas l'impression d'avoir une documentation pour démontrer com-

[*Texte*]

producers would feel on giving those plant breeders' rights to let us say, larger industry. So the opportunity was there for them to express their concerns, which they have, and we have to reconsider the situation now.

The Chairman: Again, we are faced with the problem of making recommendations that go across the whole spectrum of departments. Do you have ideas that we might possibly try on in this area, just hypothetically?

Mr. Harkin: For notification? I think the formalized trade letters that I have heard that Health and Welfare Canada, I do not know the details of such a thing, but I have heard a lot of good comments about the process they use. It is formalizing what we do now, instead of trying to determine who are going to be the affected people or industries and then setting out some form of communication. That might be part of the answer. I do not know enough about the U.S. calendar. We are suggesting that you, or someone, look at this in more detail and see what the benefits really are.

The Chairman: Sure. I have no further questions on this particular topic, unless somebody else has some.

Would people like to take a two- or a three-minute break now, or do you want to go right through? How do you feel? Just keep going? Okay.

Mr. MacLellan, you are next, I believe.

Mr. MacLellan: I just want to ask a few questions on the sunset procedures. I noticed in reading the Economic Council report that your history in relation to sunset provisions goes back quite a few years—over 60 years, as a matter of fact. At the present time, does your department administer any sunset provisions on your legislation or subordinate legislation?

Mr. Harkin: Yes, we have at least two. One is the Farm Improvement Loans Act; the other is... I think I have it in here, I am not certain. I would like to tell you a little story about that Farm Improvement Loans Act, while we are waiting. We nearly missed the deadline on it. It was kind of forgotten about until the very last minute and there were an awful lot of people who panicked at the last minute to get that act extended for another couple of years.

The Farm Improvement Loans Act and regulations and the Agricultural Stabilization regulations are the two.

• 1105

Mr. Bryson: The Agricultural Stabilization Regulations are sometimes redundant. Some stabilization regulations are made for a particular crop year and have sunset provisions. You might have soybeans, 1977-78 crop, for example, and the effect of the regulation expires once that crop is dispersed, so that the regulation may actually still be on the book but there are no more crops to which the regulation could apply.

Mr. MacLellan: Mr. Chairman, I am going away back to the Canadian Wheat Board Act. There were sunset provisions

[*Traduction*]

ment les producteurs réagiraient à l'idée, par exemple, de donner à ces horticulteurs le droit de créer une grande industrie. Nous leur avons donc offert l'occasion de formuler leurs préoccupations. Ils l'ont fait et il nous faut maintenant réévaluer la situation.

Le président: L'un de nos problèmes, c'est de formuler des recommandations qui s'appliquent à tout un ensemble de ministères. Avez-vous des idées que nous pourrions peut-être mettre à l'essai dans ce domaine, juste à titre hypothétique?

M. Harkin: Pour ce qui est des préavis? J'ai entendu dire que le ministère de la Santé a certaines lettres types qui s'adressent à diverses professions. Je n'en connais pas les détails, mais j'ai entendu beaucoup de bien au sujet de leur façon de procéder. Ce ministère fait ce que nous faisons aussi, au lieu de chercher à déterminer les personnes ou les industries qui seront touchées par des changements pour ensuite établir une sorte de communication. C'est peut-être une partie de la réponse. Je ne connais guère le calendrier américain, mais nous pensons que vous ou quelqu'un d'autre devrait examiner cela en détail et voir quels en sont au juste les bons côtés.

Le président: Certainement. Je n'ai pas d'autres questions sur ce sujet. Quelqu'un d'autre en a-t-il?

Aimeriez-vous faire une pause de deux ou trois minutes maintenant ou préférez-vous continuer la séance? On continue la séance? Très bien.

Monsieur MacLellan, à vous.

M. MacLellan: J'ai quelques questions seulement au sujet des lois à durée limitée. J'ai vu dans le rapport du Conseil économique que vous vous occupez de dispositions à durée limitée depuis un bon nombre d'années, plus de 60 ans sauf erreur. À l'heure actuelle, votre ministère doit-il administrer des dispositions à durée limitée dans votre législation ou dans votre législation subsidiaire?

M. Harkin: Oui nous en avons au moins deux: d'abord la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles et l'autre... je l'ai peut-être dans mes documents mais je n'en suis pas certain. En attendant de la trouver, j'aimerais vous raconter une petite histoire au sujet de la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles. Nous avons bien failli oublier une échéance. Personne n'y a pensé jusqu'à la dernière minute et beaucoup de gens ont frôlé la panique, à la dernière minute, essayant de faire proroger la loi pour deux ou trois ans.

Les deux lois en question sont la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles ainsi que ses règlements et la Loi sur la stabilisation des prix agricoles.

M. Bryson: Les règlements sur la stabilisation des prix agricoles font parfois double emploi. Certains de ces règlements sont adoptés pour certaines campagnes agricoles en particulier et contiennent des dispositions à durée limitée. Par exemple, la récolte 1977-1978 de fèves soya. L'effet du règlement expire dès que cette récolte est terminée. Toutefois, le texte du règlement est peut-être encore dans les statuts, mais il ne pourrait s'appliquer à aucune culture existante.

M. MacLellan: Monsieur le Président, permettez-moi de me référer à la Loi sur la Commission canadienne du blé. Elle

[Text]

in it, and I think there are other acts, perhaps in the department, for which there were sunset provisions which do not have them at present. Could you perhaps tell us your experiences with those sunset provisions you feel are not necessary, and why, in fact, they were done away with?

Mr. Harkin: I cannot, but maybe Bill can.

Mr. Bryson: No, not to any great extent.

The Canadian Wheat Board and the whole grains area would be basically under the jurisdiction of the Canadian Grain Commission, and we do not have that much direct dealing on that aspect. One of the problems that I would like to point out regarding the sunset clause is the possibility of almost half of them being forgotten. For example, in the last Parliament we had a fairly short session—yes, the last Parliament—I get them mixed up nowadays.

The Chairman: Do not ever do that.

Mr. Bryson: The Fisheries Improvement Loans Act and the Farm Improvement Loans Act got in, I think, last November and we thought we had lots of time. And as it turned out, if we did not get them in last November we would have been in trouble early this summer. That is one problem.

The other problem, I suppose, is the sort of Damocles sword effect of people wondering whether the program was still going to be there in another year or two years—although possibly that is not necessarily a bad thing; maybe they should be wondering.

Mr. Harkin: There are certain other situations too, one where I live right now.

For example, when ARDA was discontinued there were certain provisions in ARDA which had to be considered in another agreement of some sort. It so happened that in eastern Ontario they came out with a DREE development agreement in conjunction with the province. But there was a period of time between the expiration of the ARDA Act which stands for Agricultural Rural Development Agreement, to the time that the new DREE agreement was established.

We ran into serious problems out where I live in the country. Many farmers and producers had incurred extensive costs. They went ahead because they were told, do not worry, there is going to be a retroactive clause within the DREE agreement. And it turned out there was not. It caused a lot of heartache and grief for the people out there, for the province and for the federal government. It was a bad situation. So it gives you another example of some of the problems that can arise when things are discontinued without a lot of thought.

Mr. MacLellan: Perhaps you could comment generally on other practical limitations on across-the-board sunset provisions. Do you have anything else that you can think of?

Mr. Bryson: I suppose the problem across the board is whether the timeframe involved in the lapsing of the legisla-

[Translation]

contient des dispositions à durée limitée. Il y en a d'autres, je pense, dans le ministère, qui contenaient des dispositions à durée limitée mais qui ne les contiennent plus à l'heure actuelle. Pouvez-vous nous parler de l'histoire de ces dispositions à durée limitée, pourquoi vous jugez qu'elles ne sont plus nécessaires et pourquoi, en fait, on les a fait disparaître?

M. Harkin: Je ne saurais répondre à votre question, mais peut-être Bill pourrait-il le faire.

M. Bryson: Non, pas beaucoup.

La Commission canadienne du blé et tout le domaine des céréales relèveraient au fond de la juridiction de la Commission canadienne des céréales. Nous n'avons pas beaucoup à nous occuper de ce domaine. L'un des problèmes que j'aimerais signaler au sujet des dispositions à durée limitée, c'est la possibilité d'en oublier presque la moitié. Par exemple, lors du dernier Parlement, nous avons eu une session assez courte... oui, je parle du dernier Parlement, on commence à les prendre l'un pour l'autre...

Le président: Surtout pas...

M. Bryson: La Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche et la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles ont été dépassées, je pense en novembre. Nous pensions alors disposer de beaucoup de temps, mais il s'est avéré que si nous ne les avions présentées en novembre, des problèmes se seraient posés au début de cet été. C'est là une difficulté.

L'autre problème, c'est la sorte d'épée de Damoclès qui fait que les gens se demandent si le programme sera encore en existence dans une année ou deux... mais peut-être que cela n'est pas une mauvaise chose. Le doute est peut-être salutaire.

M. Harkin: D'autres situations surviennent et il en existe une à l'endroit où je vis présentement.

Quand on a abandonné l'ARDA, il fallait trouver le moyen d'insérer certaines dispositions de cette loi dans une autre entente. Il arrive que dans l'est de l'Ontario, on a conclu une entente MEER, de concert avec la province. Mais il s'est écoulé une certaine période entre la fin de l'ARDA, c'est-à-dire la Loi sur l'aménagement régional et le développement agricole, et le moment où la nouvelle entente MEER a été établie.

Nous avons eu des problèmes graves dans la campagne où je vis. Beaucoup de fermiers et de producteurs avaient dépensé des sommes considérables parce qu'on leur avait dit de ne pas s'inquiéter, qu'il y aurait une clause de rétroactivité dans l'entente MEER. Mais il n'y en a pas eu. Cela a causé beaucoup de difficultés et d'amertume pour les gens de cette région, pour la province et pour le gouvernement fédéral. La situation était mauvaise. C'est là un autre exemple de certains des problèmes qui peuvent se poser quand les choses sont discontinuées sans qu'il y ait eu une profonde réflexion.

M. MacLellan: Peut-être pourriez-vous nous parler de façon générale des autres faiblesses pratiques des dispositions universelles à durée limitée. Avez-vous d'autres pensées à nous livrer à ce sujet?

M. Bryson: J'imagine que le problème posé par toutes les lois à durée limitée, c'est de savoir si le délai prévu pour la

[Texte]

tion is realistic to let someone review it, or whether it turns out you have five acts that have to be done within, say, five months. So the temptation is to rubberstamp it and not really perform the real function of reviewing it.

• 1110

Mr. MacLellan: Where you have contemplated sunset provisions and not imposed them but, in fact, found that they were alternate remedies that were more reasonable and more functionally acceptable, could you perhaps tell us what some of the preferable alternatives for sunset provisions may have been in either your experience or the department's experience.

Mr. Bryson: Well I suppose the one thing is the program evaluation on some sort of a systematic basis because it serves the same function but you are not tied down with time limitations. The other thing is that if the act is permanent to the extent that any act is, the groups administering the act are always undergoing some sort of review as to the practicality of the act and the regulations, so if a regulation does not work anymore it is likely to be changed or forgotten. I suppose the temptation is that things get forgotten, stay on the books and the books build up in terms of size when, in fact, only a certain percentage of the regulations are actually being enforced and worried about.

Mr. MacLellan: Yes. You mentioned in your report that the task force looked into the question adding sunset clauses to acts and regulations. What was generally their feeling on that question?

Mr. Harkin: Well, Bill participated on the task force. I did not have that privilege at the time. Other than identifying the possibility of providing sunset legislation to those particular acts, what else...?

Mr. Bryson: At that point there was the very real possibility it seemed that we were about to get a sunset law, so to a certain extent the explicit putting in of sunset clauses seemed to perhaps be redundant in that we may have been either covered under that law or would have had future legislation that would have been covered under that law. So we never actually got into a detailed consideration of adding sunset clauses to specific pieces of legislation. I think we identified several pieces which we thought may be amenable to the sunset-type of clauses but that was the extent of the work as I recall.

Mr. MacLellan: Now you mention in your report the qualification that there should be a limitation built in as to how often a particular item should be reviewed and that the purpose of such a limitation would be to forestall what would amount to a continual review of a particular program which in itself could be detrimental to the health of such a program. I was wondering perhaps if you could elaborate a little on that.

Mr. Bryson: Well, I think is more or less in line with the proposed sunset law that was drafted, I think, but not tabled. I believe there was, in that statute, a provision of a program only being reviewed every x number of years—I think it was three or five. The reason I picked up on that is, it seems to me that

[Traduction]

disparition de la loi est assez long pour en permettre une révision attentive ou s'il arrive que l'on a cinq lois à rédiger dans un délai de cinq mois. On est alors tenté de tout reconstruire sans en faire vraiment une révision complète.

M. MacLellan: Pourriez-vous nous parler de cas où vous-mêmes ou votre ministère aviez envisagé certaines dispositions à durée limitée, mais ne les avez pas imposées parce qu'on a découvert d'autres moyens qui semblaient plus raisonnables et plus acceptables. Pourriez-vous nous dire un mot de ces autres moyens qui ont remplacé des dispositions à durée limitée?

M. Bryson: Celui que je pourrais mentionner, c'est l'évaluation des programmes fondée sur une sorte de base systématique parce qu'elle remplit la même fonction sans être limitée par une échéance. En outre, si la loi est permanente dans la mesure où une loi peut l'être, les responsables de l'application de cette loi sont toujours soumis à une sorte de réexamen pour ce qui est de l'utilité de la loi et des règlements. Ainsi, si un règlement ne donne plus les résultats recherchés, il risque d'être modifié ou oublié. Et il est naturel que les textes ainsi oubliés demeurent dans les statuts qui prennent ensuite des proportions considérables. En fait, seulement un certain pourcentage des règlements inscrits dans les statuts sont appliqués ou mis en vigueur.

M. MacLellan: Je vois. Vous avez mentionné, dans votre rapport, que le groupe de travail avait examiné la question et ajouté des dispositions de durée limitée aux lois et aux règlements. Quelle a été l'avis général sur cette question?

M. Harkin: Bill a fait partie du groupe de travail, mais je n'ai pas eu ce privilège. Outre le fait d'identifier la possibilité d'ajouter des dispositions de durée limitée à ces lois, ont-ils...

M. Bryson: A ce moment-là, il semblait tout à fait possible qu'on nous accorde une loi à durée limitée, de sorte que dans une certaine mesure, il semblait superflu d'obtenir des dispositions de durée limitée, car elles auraient été visées par cette loi comme aurait pu l'être tout futur projet de loi. Nous ne nous sommes donc pas arrêtés à examiner la possibilité de faire ajouter des dispositions de cette nature à des lois existantes. Nous avons identifié plusieurs lois auxquelles il était possible d'ajouter des dispositions de temporisation, mais notre travail s'est arrêté là.

M. MacLellan: Vous avez mentionné aussi qu'il faudrait définir une certaine restriction quant à la fréquence des réexamens et que l'objet de cette restriction serait d'empêcher ce qui deviendrait un réexamen continu d'un programme particulier, ce qui, en soit, serait nuisible pour le programme en question. Peut-être pourriez-vous nous dire quelques mots à ce sujet.

M. Bryson: C'est un peu dans la ligne de pensée du projet de loi de temporisation qui a été rédigé, mais n'a pas été déposé. Sauf erreur, cette loi contenait une disposition au terme de laquelle on ne devait réexaminer un programme qu'après un certain nombre d'années. Et il me semble que c'était tous les

[Text]

there is a certain amount of resources, time, expertise devoted towards fulfilling that function and that unless you are going to give resources just to fulfill those functions, what you have to do is tap out people who are performing other functions and let them spend some time on it. Now I think that is a valid exercise occasionally but if it is a continuing process, it seems to me that they are not fulfilling their positions that are described in their job description in the first place.

Mr. Harkin: For instance, if you were the program manager and your program was under constant review, I think the staff that you would have, the specialists in that particular program helping you run that program effectively, would start bailing out. They are going to say, perhaps I had better find a spot somewhere else when the time is good and you are going to lose your good people. That is one of the main dangers I see in that kind of a situation. They lose confidence in what they are doing themselves because people are questioning the value of the program too much.

• 1115

Mr. MacLellan: Yes.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. I would like to go back to the evaluation if we could switch back to that. I was wondering if you could tell us what uses you would expect a department to make of program evaluation.

Mr. Harkin: If I could use the brucellosis program evaluation as an example . . .

Mr. Anguish: Sure.

Mr. Harkin: . . . I guess it came about as a result of continuous questions from Treasury Board every year when they had to justify the program. And they started to ask smarter questions every year.

Management said once and for all that we had better have a damn good look at this program to really find out if what we are doing is any good if we can improve upon it. And let us try to find out whether we are going to achieve that goal and when, whatever the objective of that program was. And the objective was, in that particular case, to eradicate the disease. The benefits that came out of that were extensive improvements to the way the program was being administered and nailing down, within one year or two years, as to when we plan to achieve that particular goal or objective. Those were the main benefits, I feel anyway, as a result of that program evaluation.

When you question a program from all angles, it is surprising what you can get in the way of improvements and changes that do benefit both the government's spending and also for the public in general.

Mr. Anguish: Are there any formalized procedures to ensure that senior management has available that evaluation material when they make decisions regarding regulatory activity and further, I suppose, to the minister or Cabinet when they are discussing policy decisions for a particular program?

[Translation]

trois ou cinq ans. Si j'ai soulevé ce point, c'est qu'il faut consacrer à cette fonction une certaine quantité de ressources, de temps et de compétence et que si on ne confie pas à des gens la responsabilité de ne faire que ces fonctions, il faut en confier la tâche à des personnes qui ont déjà un autre travail à exécuter. Une telle réaffectation peut être utile si elle est occasionnelle, mais si cela devient un travail continu, il me semble que ces personnes ne remplissent pas les tâches qui sont prévues dans la description de leurs fonctions.

M. Harkin: Par exemple, si vous êtes le gestionnaire d'un programme et si votre programme fait l'objet d'un réexamen continu, votre personnel, les spécialistes qui vous aident à diriger ce programme efficacement commenceraient à vous faire faux bond. Dès que les circonstances le permettent, ils cherchent un autre emploi et vous perdez vos meilleurs collaborateurs. C'est l'un des grands dangers que pose cette situation. Ils perdent confiance en ce qu'ils ont à faire parce que la valeur de leur programme est constamment remise en question.

M. MacLellan: Je vois.

Le président: Monsieur Anguish.

M. Anguish: Merci monsieur le président. J'aimerais revenir sur la question de l'évaluation, si vous le permettez. Pourriez-vous nous dire quel usage un ministère peut faire de l'évaluation de programmes?

M. Harkin: Si je peux prendre l'exemple de l'évaluation du programme de la brucellose . . .

M. Anguish: Bien sûr.

M. Harkin: . . . J'imagine que ce fut le résultat des questions que posait le Conseil du Trésor chaque année en cherchant à justifier le programme. Et chaque année, les questions étaient de mieux en mieux formulées.

La direction du ministère a donc décidé d'examiner le programme à fond une fois pour toutes afin de voir si ce que nous faisons était bon, s'il y avait moyen de l'améliorer, si nous pouvions atteindre les objectifs recherchés, et à quel moment, c'est-à-dire les objectifs du programme. Et l'objectif de ce programme, c'était l'éradication de la maladie. Cette étude a eu comme résultat des améliorations importantes dans la façon d'administrer le programme et en moins d'une année ou deux, on avait déjà fixé un délai pour la réalisation de l'objectif. Ce fut la principale conséquence heureuse de l'évaluation de ce programme.

Quand on réexamine un programme sous tous les angles possibles, c'est étonnant comme on peut découvrir des améliorations et des changements qui sont bons pour le Trésor public et pour le public en général.

M. Anguish: Y a-t-il des procédures particulières à suivre pour s'assurer que la haute direction dispose de toute la documentation d'évaluation avant de prendre des décisions au sujet de la réglementation? Et je suppose que le ministre ou le conseil des ministres devrait avoir aussi cette documentation

[Texte]

Mr. Harkin: I am not aware of any formalized procedure in this respect. If the decision has been made in an area in which a program has been reviewed, most definitely those results are tabled and considered by a senior management committee before a decision is made. In some cases, they might call for a special review; it would depend on the situation. But I am not aware of any formalized procedures per se.

Mr. Anguish: Do you feel confident that they do get to senior management?

Mr. Harkin: I think they do. Maybe a formalized procedure might make management more aware of what needs to be done in different situations. I am really not sure.

Mr. Anguish: Do you foresee the evaluations having any bearing on the allocation of resources within a department, other than the example you gave of brucellosis?

Mr. Harkin: I am sorry, could you repeat that again, please?

Mr. Anguish: Do you see the evaluations having any bearing on the allocation of resources within departments?

Mr. Harkin: Most definitely. If we were able to use the brucellosis evaluation again, shift some of our resources and we pretty well had a good handle as to what the future resource utilization would be for that particular program, then we could allocate it to other animal disease protection activities which we were not able to resource properly. So it most definitely has an effect on resource allocations.

Mr. Anguish: Under the government's program evaluation system, the evaluations that were carried out by the departments themselves and not an independent body or central agency. This raises some concerns, I suppose, about the objectivity of the evaluations themselves. We recognize there are advantages and disadvantages with the various alternatives that would be open to the government. I was wondering what steps the department, in your case, would take to assure the evaluations are in fact objective evaluations when they are carried out within the department.

Mr. Harkin: I will try to answer it this way. We want to have a very good look at our meat inspection activities, for instance. This is what we plan to do—to give you an idea of the way in which we are thinking, at least. To get that job properly done, what we are thinking of doing is engaging the previous secretary of the Meat Packers Council of Canada to participate in this particular program review, if you will. So we are trying to get some credibility—at least, get an acceptance of the results and recommendations and decisions made of this. We are thinking of those kinds of avenues which will involve the public, if you will, or the private sector, in those kinds of reviews. They can bring the views of their experiences, from

[Traduction]

avant de prendre des décisions politiques concernant un programme particulier.

M. Harkin: Je ne connais aucune procédure formelle à ce sujet. Si la décision est prise dans un domaine pour lequel le programme a fait l'objet d'un réexamen, il est certain que les résultats sont déposés et examinés par un comité de la haute direction avant toute décision. Dans certains cas, on peut demander un réexamen spécial, selon la situation. Mais je ne connais aucune procédure formelle.

M. Anguish: Êtes-vous certain que les données sont présentées à la haute direction?

M. Harkin: Je le crois. Et peut-être une procédure formelle permettrait-elle à la direction de mieux comprendre ce qui a besoin d'être fait dans différentes situations. Je n'en suis pas certain.

M. Anguish: Pensez-vous que les évaluations auront un effet sur la répartition des ressources à l'intérieur d'un ministère, à part l'exemple que vous avez donné de la brucellose?

M. Harkin: Excusez-moi, pourriez-vous répéter la question?

M. Anguish: Croyez-vous que les évaluations auraient un effet sur la répartition des ressources à l'intérieur des ministères?

M. Harkin: Très certainement. Pour prendre l'exemple de l'évaluation de la brucellose encore une fois, nous avons pu en retirer certaines ressources et nous connaissions très bien quelle serait l'utilisation des ressources dans ce programme à l'avenir. Ensuite, nous avons pu affecter ces mêmes ressources à d'autres activités concernant la protection contre les maladies des animaux pour lesquelles il était difficile de recruter. L'évaluation a donc clairement un effet sur la répartition des ressources.

M. Anguish: En vertu du système d'évaluation des programmes du gouvernement, des évaluations ont été faites par les ministères eux-mêmes et non par un organisme indépendant ou par une agence centrale. Cela soulève certaines questions, j'imagine, au sujet de l'objectivité des évaluations. Nous reconnaissons que les différentes formules qui s'offrent au gouvernement comportent des avantages et des inconvénients. Pourriez-vous nous dire quelles mesures a prises votre ministère pour s'assurer que les évaluations qu'il a faites lui-même étaient des évaluations objectives?

M. Harkin: Permettez-moi de répondre par un exemple. Nous voulons, mettons, examiner à fond notre inspection des viandes. En fait c'est ce que nous comptons faire, pour vous donner une idée de notre façon de voir les choses. Pour faire ce travail convenablement, nous comptons engager l'ancien secrétaire du Conseil des conserveurs de viande du Canada pour prendre part au réexamen de ce programme en particulier. Nous recherchons, en somme, une certaine crédibilité, ou du moins nous essayons de faire accepter les résultats et les propositions ou décisions qui en sortiront. C'est ainsi que nous voulons procéder pour les réexamens qui visent le public ou, si vous voulez, le secteur privé. Ces gens peuvent apporter à ce

[Text]

the outside looking in, to the particular review. I cannot be specific on where we have done it yet, though, in that particular area.

Mr. Anguish: In this case, it sounds to me as if you would be using what could be termed an independent consultant.

Mr. Harkin: Yes.

Mr. Anguish: Have you used independent consultants in other evaluations up to this point, to establish the objectivity?

Mr. Harkin: I believe we have, but I cannot think of the specifics at this moment. We have on contract right now an agricultural lawyer, who is reviewing our acts and regulations on the veterinary side, or the Health of Animals side.

Mr. Anguish: That person is engaged as an independent consultant for that purpose?

Mr. Harkin: Yes.

Mr. Anguish: Are there any safeguards you can think of in terms of objectivity which maybe you are not using right now but you have talked about within the department?

Mr. Bryson: I think the main safeguard, in quotations again, is the professionalism of the people undertaking evaluation. For example, I am not a member of the Department of Agriculture, I am a member of the Department of Justice; but Agriculture is my client. It is my duty, as a professional, to give them the best advice I can. If they do not like the advice, or they disagree with me, that is their problem. I cannot worry about that. I suspect the program evaluator is in the exact same position.

Mr. Anguish: Thank you.

Mr. Harkin: I think the reports depend on the extent and type of evaluation. I think if a report is too low on an organization, too, it has a tendency of maybe influencing the manager to disregard some of the findings.

Mr. Anguish: I note in our questions so far, Mr. Harkin, we have touched on different areas of how the evaluations take place. But I wonder if you could just describe to us how you would evaluate a program within the department. Can you just go through that step by step for us—how it is initiated, what procedure is followed, what happens at the end of the evaluation.

Mr. Harkin: I think so; at least I will attempt to do it.

• 1125

First of all, the area of concern must be identified and I think the parameters of that particular area and the scope within which the investigation must take place has to be identified. The study team, if you will, has to be selected, keeping in mind the area under study. The way we do it, anyway, is usually we give the task to someone who does not have any axe to grind, as such, in the program itself. He or she has that particular responsibility and then they are usually given the task of picking people from within the organization who can help in the area of the particular review. Once that is done, the team usually attacks it on the basis of what was the

[Translation]

réexamen les vues et les expériences qu'ils ont acquises à l'extérieur. Je ne pourrais vous donner d'exemples précis pour lesquels nous avons procédé de cette façon.

M. Anguish: Dans le cas dont vous parlez, on peut dire que vous utilisez les services d'un consultant indépendant.

M. Harkin: Oui.

M. Anguish: Avez-vous eu recours à des consultants indépendants dans d'autres évaluations, pour établir leur objectivité?

M. Harkin: Je crois que oui, mais je ne puis vous citer de cas précis en ce moment. Nous engageons présentement à contrat un avocat agricole qui réexamine notre loi et nos réglementations pour ce qui a trait à l'art vétérinaire ou plutôt pour ce qui a trait à la santé des animaux.

M. Anguish: Cette personne est engagée à titre de consultant indépendant pour ce travail?

M. Harkin: Oui.

M. Anguish: Y a-t-il des protections, en ce qui a trait à l'objectivité, que vous n'utilisez pas en ce moment mais dont vous avez déjà parlé au ministère?

M. Bryson: La principale protection, soit dit entre guillemets, c'est le professionnalisme des évaluateurs. Par exemple, je ne suis pas fonctionnaire du ministère de l'Agriculture, mais plutôt du ministère de la Justice. Toutefois, l'Agriculture est mon client. C'est mon devoir, à titre d'avocat, de donner les meilleurs conseils possibles. S'ils n'aiment pas mes conseils ou s'ils sont en désaccord avec moi, c'est leur problème. Je n'ai pas à me poser de questions à ce sujet. J'imagine que l'évaluateur d'un programme est un peu dans la même situation.

M. Anguish: Merci.

M. Harkin: Je crois que les rapports dépendent de l'ampleur et du type de l'évaluation. Si un rapport est trop défavorable pour une organisation, le gestionnaire sera naturellement porté à laisser de côté certaines des constatations qu'il contient.

M. Anguish: Dans vos questions, Monsieur Harkin, nous avons jusqu'ici parlé plus ou moins de la façon dont les évaluations se font. Pourriez-vous nous décrire comment vous procéderiez pour évaluer un programme dans un ministère. Pouvez-vous nous le faire étape par étape, et nous dire comment l'évaluation commence, ce qui vient ensuite et comment elle se termine.

M. Harkin: Je le pense bien, du moins je vais essayer.

Pour commencer, il faut cerner le domaine qui suscite des préoccupations et les paramètres de ce domaine de même que les limites du déroulement de l'enquête doivent être identifiés. Le groupe d'étude doit être choisi en tenant compte du domaine à étudier. Pour notre part, nous confions d'habitude ce travail à quelqu'un qui n'est pas directement concerné par le programme. Cette personne assume la responsabilité de l'étude et a ensuite la tâche de choisir, à l'intérieur de l'organisation même, les collaborateurs qui pourront l'aider dans l'examen à faire. Une fois constituée, l'équipe commence par se demander quel était l'objectif initial du programme. Après une étude très

[Texte]

objective of the particular program, or goal of the program; understands that very carefully, and then go about its investigations. The investigations vary from program to program, depending on what the particular program is. What we do, anyway, is look at that particular program from stem to stern to see whether in fact they are meeting the objective as planned or originally intended and to see where improvements could be made within the program itself.

The team has to consider many considerations, in most cases. For instance, is the program necessary at all? Is it meeting its objective? If not, why not? They have to determine that. What other considerations can be made about the program itself? Can we privatize a particular activity? Can we go to cost recovery? There is perhaps a whole list of criteria which that particular team would develop beforehand before conducting the study. They come up with their final findings and present them. I do not know of any cases where we have had any minority reports, as such, from a task member, but the project leader is the one who has the overall responsibility, and he is, as I said before, the one usually picked from outside the particular organization being investigated.

Mr. Anguish: Can you think of any cases where evaluations have been done that would not fairly reflect the original goals and objectives of that particular program or regulatory activity which is being evaluated?

Mr. Harkin: Yes. That badly reflected?

Mr. Anguish: Let me put that in another way. Do the evaluations which have been done to date and which you are familiar with fairly reflect the original goals and objectives of the program being evaluated?

Mr. Harkin: I am sorry, I am a little lost on this.

Mr. Anguish: Is the goal to be kept up most in the minds of the evaluation team, if you want to call it that, to look at the objectives and do their evaluation in terms of the objectives and goals of the program?

Mr. Harkin: I believe they are. I really believe they are. I cannot think of any situations where it has deviated from that particular study element.

Mr. Anguish: Mr. Chairman, those are all the questions I have concerning evaluation. Do you want me to go on to the regulatory activity, the parliamentary review process?

The Chairman: Sure, why not?

Mr. Anguish: Section 5, Mr. Harkin, of the discussion paper deals with the suggestions of parliamentary review of regulatory activity, and section 8 calls for all regulations to be reviewed on the grounds of merit or policy by standing committees of Parliament. Part of the proposal of those two, I suppose, might involve Parliament having the right to disallow regulations or to require Parliament to approve regulations before they take effect. Do either of those procedures apply under any legislation governing the department now?

• 1130

Mr. Harkin: Not to my knowledge. No.

[Traduction]

attentive, ses membres comprennent l'objectif et commencent ensuite leurs enquêtes. L'enquête varie évidemment d'un programme à l'autre, selon sa nature. Chez nous, on examine le programme de A à Z pour voir s'il remplit ses objectifs initiaux et si des améliorations sont réalisables.

L'équipe doit tenir compte d'une foule de considérations. Par exemple, le programme est-il encore nécessaire? Atteint-il ses objectifs? Sinon, pourquoi? Il faut des réponses à ces questions. Quelles autres considérations envisager au sujet du programme lui-même? Faut-il privatiser certaines activités? Devons-nous songer au recouvrement des coûts? Avant de procéder à son étude, l'équipe voudra probablement dresser toute une liste de critères. Ensuite, elle arrive à ses constatations finales et en fait état. Je n'ai pas eu connaissance d'un seul rapport minoritaire présenté par un membre d'une équipe, mais le chef du groupe d'étude, je le répète, assume la responsabilité du travail et d'habitude, il vient de l'extérieur de l'organisation qui fait l'objet d'un examen.

M. Anguish: Avez-vous eu connaissance de cas où les évaluations ne reflétaient pas équitablement les objectifs initiaux du programme ou l'activité de réglementation en voie d'évaluation?

M. Harkin: Qu'elles reflétaient inéquitablement...?

M. Anguish: Je vais m'exprimer d'une autre manière. Les évaluations qui ont été faites jusqu'ici et que vous connaissez bien reflétaient-elles équitablement les objectifs des programmes qui étaient évalués?

M. Harkin: Je regrette, je ne comprends pas très bien.

M. Anguish: L'objectif a-t-il une très grande importance pour l'équipe d'évaluateurs? Veulent-ils examiner les objectifs et procéder à leur évaluation en fonction des objectifs et des buts du programme.

M. Harkin: Oui, je le crois sincèrement. Je ne connais pas un seul cas où l'on ait dévié de cet élément d'étude.

M. Anguish: Ce sont là toutes les questions que je voulais poser au sujet de l'évaluation. Voulez-vous que je passe à la réglementation, au processus de révision parlementaire?

Le président: Certainement, pourquoi pas?

M. Anguish: Monsieur Harkin, l'article 5 du document d'étude porte sur la proposition d'une révision parlementaire de la réglementation et l'article 8 propose que tous les règlements soient révisés par les comités permanents du Parlement. En partie, ces deux propositions laissent entendre que le Parlement pourrait avoir le droit de révoquer des règlements ou que le Parlement pourrait avoir à approuver des règlements avant qu'ils entrent en vigueur. L'une ou l'autre de ces procédures s'applique-t-elle aux lois qui régissent votre ministère?

M. Harkin: Pas à ma connaissance.

[Text]

Mr. Anguish: There is one suggestion calling for review on the grounds of merit or policy by standing committees of Parliament. What implications might those types of requirements have for the department in terms of resources? Does that present a problem to your department?

Mr. Bryson: Oh, I suppose one that comes to mind is, in terms of resources, obviously the appropriate standing committee, in this case the Standing Committee on Agriculture, would probably like to hear witnesses on regulations, and to that extent that would require people to prepare on that basis, and to attend.

The other matter regarding the enabling resolution, I have somewhat of a reservation on that proposition. You may have a program which, upon promulgation, becomes effective, continues for five or six months, whatever, and is then subject to enabling resolution and terminated at that point. I wonder what the implications are, depending on the program matter in the first place, as to what happens to somebody who happens to be caught in the middle somewhere along the line. I am not quite sure how that would work in practice.

Mr. Anguish: I have another question. It concerns SEIA, the Socio-Economic Impact Analysis. If you do not feel comfortable in answering we will leave it for the next committee.

Suggestion 9 deals with parliamentary review for draft regulations and regulatory impact analyses such as those under the SEIA system. What practical implications would that have for your department? Would it be the same . . .

Mr. Bryson: Do you mean the introduction of legislation?

Mr. Anguish: No, the regulations aspect.

Mr. Bryson: If we are in a situation wherein we are comparing impact analyses anyway, I do not feel that there is that much of a difficulty in extending the circulation of those analyses to a parliamentary committee. As far as I know, those analyses do not particularly contain any information that can be detrimental to someone; they are an economic report. I do not see any great difficulty in letting them go forward for scrutiny by the appropriate standing committee, although, when you deal with that aspect you may wish to raise it again.

Mr. Anguish: You would not see any necessary changes then for SEIAs if they were to go to parliamentary review.

Mr. Harkin: Well, I do not know whether we can comment on specific changes but we could have a damn good look at the SEIA process as one of our activities that we have set out to do ourselves this year. I myself do not know the process in detail.

Mr. Anguish: Okay. Suggestion 12 is the possible review of annual reports by parliamentary committee. What sort of information is now provided on regulatory activity itself in the department's annual report? Are you familiar with that?

Mr. Harkin: Well, only to the extent of regulatory activity.

[Translation]

M. Anguish: Il y a une proposition qui parle de faire réviser les règlements par des comités permanents, sur des bases de mérite ou de politique. Quelles conséquences de telles exigences pourraient avoir pour le ministère en termes de ressources? Serait-ce un problème pour votre ministère?

M. Bryson: Pour ce qui est des ressources, je pense que le comité permanent approprié serait le comité permanent de l'agriculture. Il voudrait probablement entendre des témoins au sujet des règlements et alors, nos gens devraient préparer leur déposition et assister aux séances.

Pour ce qui est de la résolution d'autorisation, j'aurais quelques réserves. On pourrait penser au cas d'un programme qui, au moment de la promulgation de la loi, devient en vigueur, continue cinq ou six mois, puis ensuite est visé par la résolution d'autorisation, et prend fin. Quelles seraient les conséquences? Cela dépend de l'objectif du programme, mais qu'arriverait-il à celui qui se trouve pris entre les deux, quelque part. Je me demande si cela donnerait de bons résultats.

M. Anguish: J'ai une autre question. C'est à propos de l'analyse de l'impact socio-économique. Si vous aimez mieux ne pas répondre, nous reposerons la question à une prochaine séance.

La proposition 9 porte sur la révision parlementaire des projets de règlements et sur l'analyse de l'impact de la réglementation, comme ce qui se fait comme en vertu du système AISE. Quelles seraient les conséquences pratiques pour votre ministère? Serait-ce la même chose que . . .

M. Bryson: Parlez-vous de la présentation d'un projet de loi?

M. Anguish: Non, je parle des règlements.

M. Bryson: S'il s'agit pour nous de comparer des analyses d'impact, je crois qu'il n'y a aucune difficulté à envoyer le résultat de ces analyses à un comité parlementaire. A ma connaissance, ces analyses ne contiennent aucun renseignement nuisible à quiconque. Ce sont des rapports économiques. Je ne vois aucune difficulté à les faire examiner par le comité permanent approprié, mais quand vous aborderez cet aspect, vous voudrez peut-être soulever la question de nouveau.

M. Anguish: Vous ne verriez aucun changement à apporter au système AISE, si on soumet les analyses à un comité parlementaire.

M. Harkin: Je me demande si nous pouvons parler de changements particuliers, mais nous pouvons examiner l'ensemble du système AISE comme l'une des activités que nous nous sommes donné pour objectif de réaliser cette année. Je ne connais pas moi-même la question en détail.

M. Anguish: Très bien. La proposition 12 nous parle de l'examen possible des rapports annuels par des comités parlementaires. Quelle sorte d'information y a-t-il dans le rapport annuel de votre ministère au sujet de la réglementation? Connaissez-vous la question?

M. Harkin: Je ne connais que ce qui a trait à la réglementation.

[Texte]

By the way, gentlemen, we have copies of the last annual report . . .

Mr. Anguish: Yes, I see it has been distributed here.

• 1135

Mr. Harkin: Yes. I do not know what else to say on that. It does not get into the details as to what regulations were deemed or anything like this.

Mr. Anguish: Are you considering putting any information in the reports especially in regard to regulatory activity? Is there any consideration of changes at this time you have talked about?

Mr. Harkin: That is a good question. I really have not considered that but it might be worth while considering.

Mr. Anguish: The next suggestion, Suggestion 14, deals with the utilization of estimates approval and appropriation process to exert parliamentary control over government regulatory activity. It has been suggested that complete or partial denial of funds might be too severe a measure if all we really wanted to do was change an activity to some extent and the result could be that parliamentary control through this mechanism might never apply because the costs or the risks might be too great. I was wondering if you could perhaps comment on that for us.

Mr. Harkin: How about you, Bill.

Mr. Bryson: I really do not have anything direct in my mind to that suggestion.

Mr. Anguish: That is all I have now, Mr. Chairman, on the regulatory activity part.

The Chairman: Thank you, Mr. Anguish. Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: As was generally mentioned in your opening remarks, you did not have any comment on the question of a regulatory budget except in your few opening remarks on the regulatory budget; it would be more or less to control the cost that the government can impose on the private sector through its regulatory activities.

Briefly, the concept of a regulatory budget involves estimating the internal cost of government and the direct cost borne by the private sector for the regulatory activities of each department or agency. Limits are then set just as they are now set for expenditures under the estimates approval and appropriation process. We know that there are methodological problems associated with the regulatory budget and that it may not be workable for five to ten years. However, it might not be too early to start the initial preparations.

You are familiar with the concept, are you, of a regulatory budget?

Mr. Harkin: No, I am really not.

Mr. Bryson: We have not directed any attention towards that.

[Traduction]

Soit dit en passant, nous avons des exemplaires de notre dernier rapport annuel.

M. Anguish: Oui, je vois qu'il a été distribué ici.

M. Harkin: Oui. Je ne sais pas ce que je puis dire de plus à ce sujet. On n'y entre pas dans les détails sur l'intention des règlements ou quoi que ce soit de genre-là.

M. Anguish: Songez-vous à faire entrer des renseignements dans les rapports, surtout en ce qui a trait à l'activité de réglementation? Envisage-t-on en ce moment de faire certains des changements dont vous avez parlé?

M. Harkin: Bonne question. Je n'y ai vraiment pas songé, mais il serait peut-être bon d'y penser.

M. Anguish: La proposition suivante, à savoir la Proposition 14, traite du recours au processus d'approbation et d'affectation des crédits budgétaires pour donner au Parlement le contrôle de l'activité de réglementation du gouvernement. Selon l'avis exprimé, le refus complet ou partiel de crédits constituerait peut-être une mesure trop sévère si le seul but visé est de modifier une activité dans une certaine mesure; il pourrait s'ensuivre que le Parlement n'exerce jamais son contrôle par ce mécanisme parce que les coûts ou les risques pourraient être trop grands. Peut-être pourriez-vous nous faire un commentaire à ce sujet.

M. Harkin: Qu'en pensez-vous, Bill?

M. Bryson: Je n'ai pas vraiment grand chose à dire au sujet de cette proposition.

M. Anguish: C'est tout ce que j'ai pour l'instant, monsieur le président, sur la question de l'activité de réglementation.

Le président: Merci, monsieur Anguish. Monsieur MacLellan.

M. MacLellan: Comme vous l'avez indiqué de façon général dans vos remarques initiales, vous n'aviez pas de commentaire à formuler sur la question d'un budget de réglementation, sauf dans vos quelques remarques introductoires sur le budget de réglementation; il s'agirait plus ou moins de contrôler les frais que le gouvernement peut imposer au secteur privé par ses activités de réglementation.

En un mot, le concept d'un budget de réglementation suppose une estimation des coûts internes pour le gouvernement et des coûts directs supportés par le secteur privé au titre des activités de réglementation de chaque ministère ou organisme. On impose alors des limites, tout comme on le fait déjà pour les dépenses en vertu du processus d'approbation et d'affectation des crédits budgétaires. Nous savons qu'il y a des problèmes méthodologiques liés au budget de réglementation et que cela n'est peut-être pas réalisable avant cinq ou dix ans. Cependant, il n'est peut-être pas trop tôt pour commencer les préparatifs.

Vous connaissez le concept du budget de réglementation, n'est-ce pas?

M. Harkin: Non, pas vraiment.

M. Bryson: Nous ne nous y sommes pas arrêtés.

[Text]

Mr. Harkin: But it sounds like a very interesting idea. We are just starting to get some of the problems associated with it . . .

Mr. MacLellan: Exactly.

Mr. Harkin: . . . such as the business of setting priorities, for instance, within the total government.

Mr. MacLellan: Pardon?

Mr. Harkin: You know, the business of setting priorities and then the things that happen once the budget has been struck on emergencies arising or . . .

Mr. MacLellan: A change; there is no question about that.

Most of the problems associated with a regulatory budget relate to getting accurate estimates of the private sector compliance cost. Although it might be some time before these problems can be ironed out, it might be possible to work up data on the internal government cost associated with each regulatory activity. Does your department now have breakdowns of cost data for each of its various regulatory activities?

Mr. Harkin: No. Perhaps to some extent internally but externally definitely not. Let me give you an example, just a very, very small one, to help illustrate the point on the difficulty of determining what the private sector costs are. We provide compensation to those livestock yards and packing houses for the marshalling of animals that are condemned for some reason or other for some disease, so they have to take special precautionary measures with their employees and so forth.

We were paying something like \$5 an animal in compensation. We had a delegation from Alberta which came in to see us and said, That is not enough, we want \$12. We engaged in a special study with the industry on this and we found the costs were nowhere near 12. They varied across the country and it was a most difficult area to kind of nail down as to the real costs of an activity which was imposed on them which we were asking them to do. And that is just a very small item of hundreds. I can imagine the difficulty in doing this. It always ends up in compromising situations and you just try to do the best you can.

Mr. Bryson: The problem of getting information from the private sector is partially recognized right across to the SEIA area in that we are supposed to identify the cost imposed upon the economy. In some cases it has been difficult to get that information either because it is not necessarily one of the priorities of the people we ask—perhaps they have to pack so many pounds of meat that day and they do not want to be answering letters—or it is just that they, too, are not sure about it. Perhaps it falls under projected future costs in terms of retooling machinery or whatever. So that has been a problem even within the existing SEIA framework as I understand it.

Mr. MacLellan: Yes. So you could not determine the cost data from your accounts? Not as they are set up at present?

Mr. Bryson: Not now, no.

[Translation]

M. Harkin: Mais l'idée me semble très intéressante. Nous commençons à peine à prendre conscience de certains des problèmes qui y sont liés . . .

M. MacLellan: Exactement.

M. Harkin: . . . comme la question de l'établissement des priorités, par exemple, pour l'ensemble du gouvernement.

M. MacLellan: Pardon?

M. Harkin: Vous savez, la question de fixer des priorités et ce qui se passe une fois le budget a été arrêté dans les cas d'urgence ou . . .

M. MacLellan: Un changement; cela ne fait pas de doute.

La plupart des problèmes liés à un budget de réglementation ont trait à l'obtention d'estimations exactes de ce qu'il en coûterait au secteur privé pour s'y conformer. Il faudra un certain temps avant que ces problèmes soient réglés, mais il serait peut-être possible d'élaborer des données sur les coûts internes liés à chaque activité de réglementation pour le gouvernement. Votre ministère a-t-il déjà des ventilations de données sur les coûts pour chacune de ses diverses activités de réglementation?

M. Harkin: Non. De façon interne, peut-être, dans une certaine mesure, mais certainement pas de façon externe. Je vous donne un exemple, un tout petit exemple, pour mieux illustrer la difficulté de déterminer les coûts pour le secteur privé. Nous versons une indemnité aux exploitants de parcs à bestiaux et de salaisons pour le classement des animaux qui sont condamnés pour une raison ou pour une autre, à cause d'une maladie, ce qui exige certaines précautions spéciales de la part des employés et ainsi de suite.

Nous leur payons une indemnité de quelque chose comme \$5 par animal. Puis une délégation de l'Alberta qui est venue nous dire: «Cela n'est pas assez; nous voulons \$12.» Une étude spéciale à ce sujet avec l'industrie nous a révélé que les coûts étaient loin de \$12. Ils variaient d'un endroit à l'autre du pays et nous avons eu beaucoup de difficulté à mettre le doigt sur les coûts réels d'une activité que nous leur imposons, que nous leur demandions de faire. Et ce n'est là qu'un petit exemple insignifiant parmi des centaines. Je peux m'imaginer la complexité d'un tel processus. Cela aboutit invariablement par des compromis où on essaie de faire le mieux possible.

M. Bryson: La difficulté d'obtenir de l'information du secteur privé est partiellement reconnue jusque dans les AISE, où nous sommes censés estimer les retombées économiques. Dans certains cas, il est difficile d'obtenir les renseignements nécessaires, soit parce que cela n'entre pas nécessairement dans les priorités des gens auxquels nous les demandons—il peut se trouver qu'ils ont tant de livres de viande à préparer ce jour-là et qu'ils n'ont que faire de nos lettres—soit tout simplement parce qu'eux non plus ils n'en sont pas sûrs. Ils comptent peut-être cela dans les coûts projetés de renouvellement de l'outillage ou quoi encore. C'est donc un problème, même dans le cadre existant des AISE, tel que je le comprends.

M. MacLellan: Oui. Donc vous n'avez pas pu déterminer les données relatives aux coûts à partir de vos comptes? Pas de la façon dont ils sont tenus présentement?

M. Bryson: Pas à l'heure actuelle, non.

[Texte]

Mr. Harkin: Particularly in certain instances. It is mind boggling.

Mr. MacLellan: Yes. Could this data be determined from the accounts if the case required it?

Mr. Harkin: I think it could be internally.

Mr. MacLellan: It could be determined with relation to departmental activities, but not with the activities of the private sector?

Mr. Harkin: It is a matter of identifying the cost accounting coding system to the extent that you want to capture that, and it is an element that you want to capture within your cost accounting system.

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Harkin: I think that can be done.

The Chairman: Thank you.

I would like to ask a few questions on the full question of overlap, where one federal department overlaps with yours, another one, or it is a question of federal-provincial overlap; maybe even you run into cases of provincial-provincial overlap in the area of agriculture.

Maybe it is an unfair question to ask you now, but it would be very helpful to us at some time to receive information on the extent of overlap of federal-federal and federal-provincial. Is it a big problem? You have mentioned a couple of examples here of federal-federal where you are trying to eliminate that.

Mr. Harkin: Yes. I do not know if we can say it is a big problem, but I think it is an area about which all departments should be concerned in trying to avoid duplication. For instance, as a result of the Labatts/Dominion Stores case one area was an identification of fruit standards that were duplicated between National Health and Welfare and ourselves. I know of instances where we have different labelling practices within our own department where we are going to come up with a uniform and consistent system. Together with Consumer and Corporate Affairs we hope to improve the regulations in this respect so we can just work co-operatively. We want to stop the user in industry from asking what really is going on here. How come so many people are involved in this thing?

The Chairman: Does not the Consumer Packaging and Labelling Act provide that one act will supersede the other?

Mr. Harkin: Yes.

The Chairman: How does that work out as far as you are concerned?

Mr. Harkin: Well I do not know. Do you, Bill?

Mr. Bryson: It says that, in case of conflict, the Consumer Packaging and Labelling Act applies. What we try to do is to make sure any information that we require as being essential is there as well. So it may not be necessarily a case of conflict, in the sense that we may not be able to prosecute someone. Parties may not be told that they cannot put some-

[Traduction]

M. Harkin: Particulièrement dans certains cas. C'est abasourdissant.

M. MacLellan: Oui. Pourrait-on obtenir ces données à partir des comptes si le cas l'exigeait?

M. Harkin: Je pense que cela pourrait se faire, de façon interne.

M. MacLellan: On pourrait les déterminer pour ce qui concerne les activités du ministère, mais pas pour les activités du secteur privé?

M. Harkin: C'est une question de raffiner le système de codage jusqu'au niveau nécessaire pour permettre la saisie des éléments qu'on veut saisir dans le système de comptabilité des prix de revient.

M. MacLellan: Oui.

M. Harkin: Je pense que cela peut se faire.

Le président: Merci.

J'aimerais poser quelques questions sur tout le problème des chevauchements, des cas où un ministère fédéral chevauche avec le vôtre, avec un autre, ou des cas où il y a chevauchement fédéral-provincial; peut-être que, même vous, vous avez des cas de chevauchement de province à province dans le domaine de l'agriculture.

Il n'est peut-être pas juste de vous demander cela maintenant, mais il nous serait très utile, à un moment donné, de recevoir des renseignements sur l'étendue du chevauchement fédéral-fédéral et fédéral-provincial. Est-ce un gros problème? Vous avez mentionné une couple de cas de chevauchement fédéral-fédéral que vous essayez d'éliminer.

M. Harkin: Oui. Je ne sais pas si nous pouvons dire que c'est un gros problème, mais je pense que c'est un problème sur lequel tous les ministères devraient faire porter leurs efforts pour la suppression du double emploi. Par exemple, le cas Labatts/Dominion Stores a permis d'isoler un double emploi entre nous le ministère de la Santé et du Bien-être en matière de normes relatives aux fruits. Je connais des cas où nos pratiques d'étiquetage diffèrent au sein de notre propre ministère et où nous allons appliquer un système uniforme et convergent. Avec Consommation et Corporations, nous espérons améliorer les règlements à cet égard de manière à pouvoir travailler en collaboration. Nous voulons que les gens de l'industrie n'aient plus à se demander ce qui se passe chez nous ni comment il se fait qu'il y ait tant de monde mêlé à cela.

Le président: La Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation ne stipule-t-elle pas qu'une loi remplace l'autre?

M. Harkin: Oui.

Le président: Comment cela fonctionne-t-il en ce qui vous concerne?

M. Harkin: Ma foi, je ne sais pas. Le savez-vous, Bill?

M. Bryson: En cas de conflit, c'est la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation qui s'applique. Nous cherchons à nous assurer que tous les renseignements jugés essentiels y soient également. Ainsi, il n'y a pas nécessairement conflit, dans le sens que nous pouvons ne pas être en mesure d'intenter une poursuite. Les intéressés ne savent pas

[Text]

thing on one label yet can on another label because of the different act. Our main concern is to make sure that the information we require is on there.

• 1145

For example, in the feeds area, we have what is called a guaranteed analysis, which in effect is the composition of the product. But in addition to that, Health and Welfare has to be called in or involved in any case where a drug is involved. In that case, obviously they have the regulations as to what should be on the label in the case of a package containing a medicating ingredient or a drug.

The Chairman: You have identified a number of areas in your department where there is overlap with another federal department. Have you identified many areas where there is overlap in a regulatory area with provincial governments?

Mr. Bryson: Of course, under Section 95, agriculture is a shared jurisdiction—Section 95 of the British North America Act.

The Chairman: This is why we thought it might be very fertile ground for showing us this sort of thing.

Mr. Bryson: So to that extent, for example, we have the Pest Control Products Act, which deals with herbicides, et cetera, and there are also the various provincial pesticide acts. The Pesticides Act, I believe, is the statute in Ontario.

What has happened over the course of the years is that since everybody started from the point of view that it was a shared jurisdiction and nobody was surprised somewhere down the line that it was, the commodity groups or the governmental groups administering those have more or less dovetailed on the main requirements. It has been a consultative process going back, in some cases, 60, 70, 80 years.

The Chairman: So now there is that overlap in law, the federal Department of Agriculture has been able to work on an ad hoc basis with the various provincial regulatory authorities—a means of working so you do not duplicate each other's activities.

Mr. Bryson: It is a system which may not look that great on a flow chart but which seems to have worked.

The Chairman: Can you give me an example of an area where this works?

Mr. Bryson: One example is the local marketing boards. Obviously, at least until recently, trade and commerce was a federal matter, and property and civil rights were given to the provinces under the British North America Act, which obviously includes intraprovincial trade. So if we have a crop of apples within a particular province, the apples could go either interprovincially or intraprovincially. There has to be some sort of mechanism to control both the export trade and the local trade.

[Translation]

toujours qu'ils ne peuvent pas inscrire telle chose sur une étiquette donnée, mais qu'ils le peuvent sur une autre étiquette parce qu'il y a une autre loi. Notre principal souci est de nous assurer de la présence des renseignements que nous exigeons.

Par exemple, dans le domaine des aliments pour animaux, il y a ce que nous appelons l'analyse garantie, qui donne effectivement la composition du produit. Mais en plus, il faut faire intervenir Santé et Bien-être chaque fois qu'un médicament entre en ligne de compte. Alors, évidemment, ils ont des règlements régissant le contenu des étiquettes d'emballages renfermant une substance médicatrice ou un médicament.

Le président: Vous avez trouvé un certain nombre de domaines où il y a chevauchement entre votre ministère et un autre ministère fédéral. En avez-vous trouvé beaucoup où il y a chevauchement avec les gouvernements provinciaux en matière de réglementation?

M. Bryson: Naturellement, en vertu de l'article 95, l'agriculture est de compétence partagée... en vertu de l'article 95 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Le président: C'est pourquoi nous avons pensé qu'elle pourrait constituer un terrain très fertile pour nous faire voir ce genre de choses.

M. Bryson: Ainsi, par exemple, nous avons la Loi sur les produits antiparasitaires, qui traite des herbicides et ainsi de suite, et les provinces aussi ont diverses lois en matière de pesticides. La loi sur les pesticides, sauf erreur, est le titre de la loi ontarienne.

Au cours des années, il s'est trouvé que, puisque tout le monde est parti du point de vue que l'agriculture est de compétence partagée et que cela n'a surpris personne où que ce soit, les groupes de produits, c'est-à-dire les responsables gouvernementaux qui les administrent se sont plus ou moins concertés sur la question des exigences principales. C'est un processus consultatif qui remonte dans certains cas à 60, 70 ou 80 ans.

Le président: Ainsi, il y a aujourd'hui ce chevauchement dans la loi et le ministère fédéral de l'Agriculture a été capable de travailler dans des cas d'espèces avec les diverses administrations de réglementation des provinces... C'est un *modus operandi* qui permet d'éviter la répétition inutile des efforts les uns des autres.

M. Bryson: C'est un système qui n'est peut-être pas tellement impressionnant sur un graphique de cheminement, mais qui, semble-t-il, fonctionne.

Le président: Pourriez-vous me donner un exemple d'un domaine où cela marche?

M. Bryson: Les offices locaux de commercialisation. Manifestement, tout au moins jusqu'à tout récemment, le commerce était de compétence fédérale, alors que l'Acte de l'Amérique du Nord britannique donnait aux provinces les questions relatives à la propriété et aux droits civils, ce qui, bien sûr, comprend le commerce intra-provincial. Ainsi, prenons le cas d'une récolte de pommes dans une province donnée. Les pommes peuvent se vendre soit dans une autre province soit dans la même province. Il doit y avoir un mécanisme quelcon-

[Texte]

Legally, those are two different areas of government. What we have is what is called the Agricultural Products Marketing Act, wherein in effect the federal government delegates the export and interprovincial powers to a provincial agency. What happens as a matter of course is the provincial board, an apple board of Ontario or whatever, is set up, and it is given power by the Ontario government to regulate intraprovincial trade in apples. Then the federal government gives it a delegation under the Agricultural Products Marketing Act to regulate export and interprovincial trade in apples. So as a practical consequence, that one board has all the powers it can possibly have.

The Chairman: Do you believe this type of delegation or sharing of responsibility by statute is the best way to handle it?

Mr. Bryson: The experience has been this is the only way to handle it.

The Chairman: In other words, in any areas where there is duplication, you think the best way to do it is to have one of the jurisdictions confer upon the other the authority to handle that particular area. It is delegation of legislative authority, really.

Mr. Bryson: That is what happened in the marketing programs.

The Chairman: Potatoes as well.

Mr. Bryson: In things such as the pesticides area, which I spoke to before, it has been more a matter of consultation, as opposed to strict delegation. The two levels of government have tried, as much as possible, to eliminate any inconsistencies between their two acts or enforcement practices.

The Chairman: Through consultative procedures.

Do you feel these two methods of dealing with it you have indicated are adequate? Do you ever find an example where Mr. or Mrs. Public is torn—they are being pulled in one direction by one agency and in another by the counterpart?

• 1150

Mr. Bryson: That is a possibility but I cannot site you cases.

The Chairman: You have not run into any cases where the public has been put to a severe inconvenience by virtue of this type of overlap and contradictory regulations.

Mr. Bryson: Our policy has been to try as much as possible not to create contradictory overlap. I do not deny that it could not happen, because it can.

The Chairman: I guess one of the things we have to deal with on this committee is whether we should try to recommend any type of formal procedure for resolving these disputes if

[Traduction]

que pour régir à la fois le commerce d'exportation et le commerce local.

Légalement, ce sont là deux niveaux différents de gouvernement. Nous avons une loi qui s'appelle la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, en vertu de laquelle le gouvernement fédéral délègue effectivement ses pouvoirs en matière d'exportation et de commerce interprovincial à un organisme provincial. Ce qui se passe dans le cours normal des choses, c'est que l'office provincial—par exemple un office de commercialisation des pommes en Ontario—se voit attribuer par le gouvernement ontarien le pouvoir de réglementer le commerce intraprovincial des pommes. Ensuite le gouvernement fédéral, en vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, lui délègue le pouvoir de réglementer le commerce d'exportation et le commerce interprovincial des pommes. En pratique donc, un même office a tous les pouvoirs qu'on puisse imaginer.

Le président: Croyez-vous que ce genre de délégation ou de partage de responsabilité en vertu d'une loi est la meilleure façon de faire les choses?

M. Bryson: Nous savons par expérience que c'est la seule façon.

Le président: En d'autres termes, dans tous les secteurs où il y a chevauchement, la meilleure façon de faire, selon vous, c'est d'amener l'un des niveaux de gouvernement à conférer à l'autre le pouvoir de s'occuper du domaine concerné. C'est une délégation de pouvoirs législatifs, en réalité.

M. Bryson: C'est ce qui s'est passé dans les programmes de commercialisation.

Le président: Les pommes de terre également.

M. Bryson: Dans des cas comme les produits antiparasitaires, dont j'ai parlé tantôt, ce fut plus une question de consultation que de stricte délégation. Les deux niveaux de gouvernement ont cherché, autant que possible, à éliminer toutes les incompatibilités entre leurs deux lois et leurs modalités d'application.

Le président: Par des procédures de consultation.

Estimez-vous que ces deux façons de traiter la question sont suffisantes? Arrive-t-il que M. ou M^{me} Tout-le-Monde se trouve déchiré entre deux organismes qui tirent chacun de leur côté?

M. Bryson: C'est une possibilité, mais je ne peux vous citer de cas.

Le président: Vous n'avez jamais eu de cas où le public a été sérieusement dérangé par suite de ce genre de chevauchement et de règlements contradictoires.

M. Bryson: Nous avons pour politique de tâcher dans toute la mesure du possible de ne pas créer de chevauchement contradictoire. Je ne nie pas que cela puisse se produire, car cela pourrait arriver.

Le président: Je suppose que le comité doit se demander, entre autres choses, si nous devrions chercher à recommander une procédure formelle quelconque pour résoudre ces diffé-

[Text]

and when they do arise. One of our possibilities is to suggest something that is like motherhood, we recommend consultation and resolution of these things before they arise, or when they arise.

What about the possibility of where a citizen is caught and is being pulled in two directions that you had a procedure for binding arbitration or something, federal, provincial and a third party to arbitrate? Have you ever had any situations like that?

Mr. Bryson: I do not know if we have had such situations, but I can see the possibility arising so we will concede the situation does arise. I suppose the first problem is to determine whether as a matter of fact and a matter of law the citizen is actually caught on both levels. There may be situations where one government or the other may be wrong, where in that particular fact situation, although both laws are said to apply because of some other aspect, maybe one law is paramount. As a matter of fact, probably if it is a straight contradiction you have the constitution of doctrine of paramouncy taking effect. As to the question of an arbitration tribunal, I see no objection in principle to such a matter. I am having trouble envisaging what would arise in the future, but in principle I do not see any objection to it.

The Chairman: I guess I am asking for an expert legal opinion on this. Does the doctrine of paramouncy always work to resolve this so that the federal jurisdiction takes precedence? Assuming that both are *intra vires* with respect to the legislative bodies, the doctrine of paramouncy will always give that jurisdiction to the federal government.

Mr. Bryson: If all other matters are equal, then the federal government has the authority. There has been over the years one way or another a lot of balancing to get all things equal or to get all things not equal, but that is the way the doctrine operates.

The Chairman: If you were in our shoes, would you tend to leave the present situation in the area of overlap where it is, or would you have any specific recommendations which might be able to get people out of these binds?

Mr. Bryson: I suppose that the recommendation gets us back to the British North America Act. The problem is created in Section 95, and to some extent in Sections 91 and 92 as regards commerce. If that question can be resolved as to where the matters are to fall, so much the better. That probably is not a realistic thing to throw out from a department's point of view, but I understand the difficulty of relying on paramouncy which in effect is an *ad hoc* type of solution as opposed to a rule because what happens in the doctrine of paramouncy is that we have come to a decision that on the facts they both apply. If you start from a rule that one applies or the other does, obviously that is an easier starting point.

The Chairman: Just to conclude, you have not come across any particular situations in which you feel some type of arbitration process or other formalization of the procedure for resolving potential overlap problems would be particularly needed.

[Translation]

rends si jamais ils se présentent. Une des options serait de proposer quelque chose comme la nécessité de protéger la veuve et l'orphelin, soit la consultation sur ces questions et le règlement des problèmes avant qu'ils ne se posent ou lorsqu'ils se posent.

Lorsqu'un citoyen se voit pris entre des exigences contradictoires, y aurait-il moyen de mettre en œuvre une procédure d'arbitrage obligatoire ou quelque chose du genre, entre le fédéral, les provinces et une tierce partie? Avez-vous déjà eu des situations comme cela?

M. Bryson: J'ignore si nous avons eu de telles situations, mais je pense qu'il peut s'en présenter et nous vous concéderons donc que cela arrive à l'occasion. Je suppose que le premier problème, c'est de déterminer si, en fait et en droit, le citoyen est effectivement pris entre les deux niveaux. Il peut arriver qu'un des deux gouvernements se trompe, que dans un cas particulier, même si l'on juge que les deux lois s'appliquent en raison d'un autre facteur, il y ait une loi qui prime sur l'autre. De fait, s'il s'agit d'une contradiction directe, la doctrine de la primauté entre probablement en ligne de compte. Quant à la question d'un tribunal d'arbitrage, je n'y vois pas d'objection de principe. J'ai peine à envisager ce qui se passerait, mais en principe je n'y vois pas d'inconvénient.

Le président: Je suppose que je suis en train de demander un avis juridique sur cette question. La doctrine de la primauté donne-t-elle toujours raison à l'instance fédérale? En supposant que les deux lois soient dans la limite de pouvoirs des corps législatifs, la doctrine de la primauté jouera toujours en faveur du gouvernement fédéral?

M. Bryson: Toutes choses étant égales d'ailleurs, c'est le gouvernement fédéral qui l'emporte. Au cours des années, d'un côté comme de l'autre, il y a eu bien des jeux qui se sont faits pour faire que toutes les choses soient égales ou qu'elles ne soient pas égales, mais telle est la doctrine.

Le président: Si vous étiez dans nos souliers, seriez-vous porté à ne pas intervenir dans les chevauchements existants, ou pourriez-vous formuler des recommandations précises de nature à tirer les gens de ce pétrin?

M. Bryson: Je suppose que la recommandation nous ramène à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Le problème vient de l'article 95 et, dans une certaine mesure, des articles 91 et 92, qui concernent le commerce. Si l'on peut se mettre d'accord sur la responsabilité de ces questions, tant mieux. Ce n'est probablement pas un avis réaliste, venant d'un ministère, mais je comprends le problème de s'en remettre à la primauté, ce qui est une solution d'exception plutôt qu'une règle générale car, lorsqu'on fait intervenir la doctrine de la primauté, on est déjà convenu que les deux lois s'appliquent, en fait. Si l'on partait d'une règle stipulant que c'est telle ou telle loi qui s'applique, ce serait évidemment plus facile.

Le président: Pour conclure, vous n'avez pas vu de situations particulières où vous estimez qu'il aurait été particulièrement utile d'avoir une forme quelconque de processus d'arbitrage ou une autre procédure formelle pour résoudre les problèmes possibles de chevauchement.

[Texte]

Mr. Bryson: I think the fact that I cannot think of too many instances would indicate to some extent that they are probably not statistically significant.

• 1155

The Chairman: You also commented on a type of major project—recommendation 28, which deals with major projects—where you require the approval of many different regulatory agencies or boards or regulators. Posing examples, does agriculture ever get involved when, say, a pipeline is going through?

Mr. Harkin: No, not federally. That would be strictly provincial.

The Chairman: Do you have any specific examples here that you have ever been involved in where the regulated has to go to more than one regulatory body and each imposes different standards?

Mr. Bryson: I can throw out one example, a manufacturer of a certain food product who was advertising on television. The CRTC has to review the commercial as to whether it is proper, et cetera, et cetera, also Consumer and Corporate Affairs has some input as to whether there are any false representations being made or there is any misleading advertising. Also, we have some involvement as to the label, the description of the product, et cetera. There was one case, and I think we resolved it to the manufacturer's satisfaction, where apparently there were no problems with Agriculture, there were no problems with CCA, there were no problems with the CRTC, except that after the commercial ran for a year he came back and they told him that they had now decided that he should not be calling his product what he was calling it and he would have to scrap that commercial campaign—which ran into several million dollars. I think the way they resolved that was that they then put a time limit on it to give him time to comply and not to waste it totally. That was one situation where you had several governmental impacts.

The Chairman: You had three in this particular instance?

Mr. Bryson: Yes.

The Chairman: I guess we can hear this from the manufacturers themselves, or whatever, but does your experience indicate to you any benefit in reducing the costs of regulation if, rather than having to go to each of three individual agencies initially and get their own views, you could have officials from each of those three agencies meet in one room with the person at one hearing to resolve the requirements of each?

Mr. Bryson: I would think that would be a satisfactory approach if the subject matter were such that it did come up regularly and it was not just something that came off the wall every once in a while.

The Chairman: As far as you are concerned, matters do not arise very frequently in which your input would be required on an ongoing basis?

[Traduction]

M. Bryson: A mon sens, le simple fait que je ne puisse songer à un trop grand nombre de cas de ce genre indique, dans une certaine mesure, qu'ils ne sont pas statistiquement significatifs.

Le président: Vous avez également fait un commentaire sur un type de projet important la recommandation 28, qui traite des projets importants où vous avez besoin de l'approbation d'un grand nombre d'organismes ou d'offices ou d'autres agents de réglementation. Pour prendre en exemple, l'agriculture est-elle jamais en cause lorsque, par exemple, on envisage la construction d'un pipeline?

M. Harkin: Non, pas au niveau fédéral. Ce serait strictement provincial.

Le président: Avez-vous des exemples concrets à nous citer, où les intéressés doivent s'adresser à plus d'un organisme de réglementation et se font imposer des normes différentes par chacun?

M. Bryson: Je puis vous en citer un, où un fabricant d'un certain produit alimentaire faisait de la publicité à la télévision. Le CRTC examine le message publicitaire pour voir s'il convient et ainsi de suite. Le ministère de la Consommation et des Corporations a également son mot à dire à cause de la possibilité de publicité trompeuse ou mensongère. De même, nous intervenons dans l'étiquetage, la description du produit et ainsi de suite; or il s'est présenté un cas et je pense que nous l'avons réglé à la satisfaction du fabricant où il n'y avait apparemment pas de problème du point de vue de l'Agriculture, pas de problème du point de vue de Consommation et Corporations, pas de problème du point de vue du CRTC, sauf qu'après avoir passé son message publicitaire pendant un an le fabricant s'est fait dire qu'on venait de décider qu'il devait changer le nom de son produit et faire une croix sur sa campagne publicitaire... qui lui avait coûté plusieurs millions de dollars. Je pense qu'ils ont résolu le problème en lui accordant un délai pour se conformer et ainsi ne pas tout perdre. Voilà un exemple où il y a eu plusieurs intervenants gouvernementaux.

Le président: Il y en avait trois dans ce cas précis?

M. Bryson: Oui.

Le président: Je suppose que les fabricants eux-mêmes nous diraient ceci, mais d'après votre expérience y a-t-il avantage à réduire les coûts de la réglementation si, plutôt que d'avoir à s'adresser au départ à trois organismes individuels pour connaître leurs vues vous pouviez réunir dans une même salle des représentants de chacun de ces trois organismes avec l'intéressé lui-même pour trouver moyen, au cours d'une même audition, de satisfaire aux exigences de chacun?

M. Bryson: D'après moi, cela serait une approche satisfaisante s'il s'agissait d'un problème qui se pose régulièrement plutôt que d'une affaire qui arrive, comme cela une fois de temps à autre.

Le président: En ce qui vous concerne, il n'y a pas souvent de cas où votre intervention serait nécessaire de façon constante?

[Text]

Mr. Bryson: Our main input, it seems to me, is in terms of label review or approval on various commodities, whether they be food or fertilizer, for example, or feed. There are several government agencies involved there, CCA and Health and Welfare are the ones that immediately spring to mind. So that is a fairly constant process. What would normally happen, for example, would be that the label would be submitted to us with an application for registration, if it is a feed or a fertilizer. We review it and ship it over to the other people involved for their input. It seems to me that it is just as logical that the application, or whatever, could be considered on a joint basis, that people could do whatever preparatory work they need to do in some sort of interim and then get together and sit down and render some sort of decision.

The Chairman: Thank you.

Mr. Harkin: As far as industry itself having to refer to a number of regulations or standards is concerned, there are overlaps—as I pointed out earlier—for instance, between ourselves and Food and Drug on food standards. It does not make much sense, I do not think, to have two sets of standards covering the same food commodity.

The Chairman: You feel that you might be able to work this out yourselves?

Mr. Harkin: I think we can, yes.

The Chairman: How long does it usually take to get the labelling approval on it? If I were a manufacturer and I were in the position of this person who wanted to do a public advertising campaign, how long would it take me to get approval for the label I want?

Mr. Harkin: I have no idea, I really do not know. I have heard some horrendous stories of manufacturers going to CRTC and CCA, but I am really not in a position to say. I do not know if you are, Bill.

• 1200

The Chairman: Do you know how long it takes you to get it from your department?

Mr. Bryson: I can give you a general idea. The ones that take the more time are not the food items, which really comes down to a question of grading and description of product, et cetera, but the commodity things, such as feeds, fertilizers, pest control products, because they require a registration system which is dependent upon an analysis of the product and information gathered, that sort of thing. That is a more time consuming matter than just a label approval for a food item.

The Chairman: Could you give a rough estimate of the longest it would take to get through Agriculture on a labelling situation.

Mr. Harkin: I really do not know. I will be very honest with you, we have different situations within our own department which we are trying to straighten out. For example, in one commodity group, they insist on seeing the final label before

[Translation]

M. Bryson: Nous intervenons surtout, il me semble, dans l'examen et l'approbation de l'étiquette de divers produits, qu'il s'agisse d'aliments ou d'engrais, par exemple, ou d'aliments pour animaux. Cela concerne plusieurs organismes gouvernementaux, Consommation et Corporations et Santé et bien-être étant ceux qui me viennent immédiatement à l'esprit. C'est donc un processus assez constant. Ce qui se produit normalement, par exemple, c'est que l'étiquette nous est soumise avec une demande d'enregistrement, s'il s'agit d'aliments pour animaux ou d'engrais. Nous l'examinons et la transmettons aux autres intéressés. Il me semble qu'il est tout aussi logique que la demande, ou que sais-je encore, puisse être étudiée conjointement, que les gens puissent faire dans l'inter- valle, en quelque sorte, tout le travail préparatoire nécessaire et ensuite se réunissent et rendent une décision.

Le président: Merci.

M. Harkin: En ce qui concerne l'obligation pour l'industrie d'avoir à se reporter à un certain nombre de règlements ou de normes, il y a des chevauchements—comme je l'ai signalé plus tôt—par exemple entre nous-mêmes et les aliments et Drogues en matière de normes alimentaires. Il n'est pas très logique, à mon sens, d'avoir deux ensembles de normes visant le même produit alimentaire.

Le président: Vous pensez que vous seriez peut-être en mesure de vous en occuper vous-mêmes?

M. Harkin: Oui, je le pense.

Le président: Combien de temps faut-il habituellement pour faire approuver une étiquette? Si j'étais fabricant et que je veuille lancer une campagne de publicité, combien de temps me faudrait-il pour faire approuver mon étiquette?

M. Harkin: Je n'en ai pas d'idée. Vraiment je ne sais pas. J'ai entendu des histoires de peur à propos de fabricants qui se sont adressés au CRTC et à Consommation et Corporations, mais je ne suis vraiment pas en mesure de vous le dire. Je ne sais pas si vous l'êtes, Bill.

Le président: Savez-vous combien de temps il faut pour obtenir l'approbation de votre ministère?

M. Bryson: Je peux vous en donner une idée générale. Là où il faut le plus de temps, ce n'est pas dans le cas des produits alimentaires, où le problème se résume à une question de classification et de description du produit, etc., mais dans le cas des produits comme les aliments pour animaux, les engrais, les produits antiparasitaires, qui exigent un système d'enregistrement fondé sur une analyse du produit et des renseignements recueillis, et ce genre de chose. Cela prend plus de temps qu'une simple approbation d'étiquette pour un produit alimentaire.

Le président: Pourriez-vous nous donner une estimation grossière du temps maximum qu'il faudrait pour obtenir l'approbation d'une étiquette au ministère de l'Agriculture?

M. Harkin: Je ne sais vraiment pas. Pour être très honnête, il existe dans notre ministère certaines situations que nous essayons de corriger. par exemple, tel groupe insiste pour voir l'étiquette finale avant de l'approuver. Ailleurs on dit à l'indus-

[Texte]

giving approval. In other section, they will say to the industry, look, if you make those changes, then you have our approval. This method saves another step. So, the latter seems the most sensible thing to do to speed up the process. It varies from commodity to commodity, and difficulty of case by case, but it should not take very long, I would say, to review and comment back; it should take no longer than a week. And it depends on the interaction between ourselves and the industry representative.

The Chairman: Those are all the questions I have in this particular area. We are over time already. I know there are a lot more questions. Does anybody have any objection to staying on, to break before 1 p.m.? I hate to impose on you, gentlemen.

Mr. Harkin: No problem. This is very interesting for us.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: I have some questions that go back to suggestion three in our discussion paper that would concern the funding of public interest groups so that they can participate adequately in the federal government regulatory process. Does the Department of Agriculture have any experience with funding of public interest groups to enable them to participate in regulatory activity?

Mr. Harkin: To our knowledge, I do not believe we have had any experience with public interest groups in funding. I am not aware of any case where we have in the past.

Mr. Anguish: Okay. Do you have any knowledge of requests that have come into the department for such funding?

Mr. Harkin: No.

Mr. Anguish: Do you think the lack of funding may have, at any time, prevented or decreased participation by special interest groups that would have a legitimate interest in the decisions in terms of any regulatory activity that you might be imposing or implementing?

Mr. Harkin: I really do not know. Public interest groups that come to mind in connection with agriculture would be the Consumers' Association of Canada, the likes of that kind of organization. My understanding is that they receive considerable funding right now from the federal government. I am just trying to think of other organizations.

Mr. Bryson: I would suggest if there is a problem involved in not getting input from public interest groups, and I am not sure of the extent we do, it probably comes more to the question of the notice as opposed to the funding. How can you have input if you are not aware of changes?

Mr. Anguish: So, the problem then stems more of not being aware of some of the things that are happening.

Mr. Bryson: In some cases. As I said earlier, although we consult with the industry, we pretty well know who is out there but there may be cases where we miss people.

[Traduction]

trie que l'étiquette est approuvée sous réserve de certains changements à effectuer. Cette méthode épargne une étape supplémentaire. Cette méthode semble être l'approche la plus logique pour accélérer le processus. Cela varie de produit en produit, et la complexité de chaque cas est différente, mais on ne devrait pas prendre trop de temps, à mon sens, pour revoir l'étiquette et faire connaître les commentaires; cela ne devrait pas prendre plus qu'une semaine. Et cela dépend de l'interaction entre nous et le représentant de l'industrie.

Le président: Ce sont là toutes mes questions sur ce sujet particulier. Nous avons déjà dépassé notre temps. Je sais qu'on a beaucoup d'autres questions à poser. Y en a-t-il qui ont des objections à ce que nous poursuivions? Nous pourrions en finir avant 13 heure. Je ne voudrais pas m'imposer, messieurs.

M. Harkin: Il n'y a pas de problème. C'est très intéressant pour nous.

Le président: Monsieur Anguish.

M. Anguish: J'ai quelques questions qui ont trait à la proposition 3 de notre document d'étude. Elles concernent le financement des groupements d'intérêt public pour leur permettre de participer pleinement au processus de réglementation du gouvernement fédéral. Le ministère de l'Agriculture a-t-il déjà subventionné des groupements d'intérêt public pour leur permettre de participer à une activité de réglementation?

M. Harkin: A notre connaissance, je ne crois pas que nous ayons déjà subventionné de groupement d'intérêt public. Je ne connais aucun cas où nous l'ayons fait dans le passé.

M. Anguish: D'accord. Etes-vous au courant de demandes de financement de ce genre qui aient été adressées à votre ministère?

M. Harkin: Non.

M. Anguish: Estimez-vous que l'absence de financement puisse avoir, à un moment donné, empêché ou réduit la participation de groupements d'intérêt spécial ayant un intérêt légitime dans les décisions de réglementation que vous alliez imposer ou mettre en œuvre?

M. Harkin: Vraiment, je ne sais pas. Les groupements d'intérêt public auxquels je puisse penser dans le domaine de l'agriculture sont l'Association des consommateurs du Canada et les organismes de ce genre. Je crois savoir qu'ils reçoivent déjà des subventions appréciables du gouvernement fédéral. J'essaie d'en trouver d'autres.

M. Bryson: D'après moi, si l'absence d'intervention des groupements d'intérêt public pose un problème—et je ne sais pas dans quelle mesure c'est le cas—c'est probablement plus un problème de préavis que de financement. Comment pouvons-nous recevoir des commentaires s'ils ne sont pas au courant des changements?

M. Anguish: Par conséquent, le problème vient davantage de l'ignorance de certains des changements qui se préparent.

M. Bryson: Dans certains cas. Comme je l'ai dit tantôt, bien que nous consultations l'industrie, nous savons pas mal qui est concerné mais il nous arrive peut-être d'oublier des gens.

[Text]

• 1205

Mr. Harkin: We usually deal with the industry affected itself. I do not know to what extent we would, say, consult with the consumers in all cases.

Mr. Anguish: Do you provide other resources or assistance to groups, and I am thinking of maybe legal advice or your research facilities, or some other kind of formal support to special interest groups.

Mr. Harkin: Well I wish I could get a handle on some examples.

Mr. Anguish: The Consumers' Association of Canada, the National Farmers Union—any one that you can think of that would be affected by a regulatory activity that you would initiate. Is there any assistance that you are called on to give them or would be willing to give them such as legal advice, your research facilities.

Mr. Harkin: We have our research stations scattered right across the country and they are accessible to anyone in that particular region for any problems. They often work hand in hand with the provincial agricultural representatives in that area too. Any producer, for instance, is free to go into any research station at any time with a particular problem. If they cannot answer the question directly, they will consider undertaking special studies, field visits; I think it is an excellent interparticipation, if I may use that term, between ourselves and the producers.

Mr. Anguish: But in terms of formal avenues for information for special interest groups to respond to regulatory activity or the initiation of regulatory activity . . .

Mr. Bryson: I do not believe that exists other than in the normal course of the department's business in answering inquiries. If the information is available, there is no reason not to release it. It will be released. As for legal services, we cannot advise the public; that would be a conflict of interest.

Mr. Anguish: Okay. Some of that—I am not thinking necessarily in terms of legal advice but just advice from the department—could well happen informally now, could it not?

Mr. Bryson: It probably does to quite a large extent. Someone may ask, when we are doing the dairy regulations, what are the implications of the types of cheese that will be available. Although that may not show up in any formal type of consultation process, the person in charge of those regulations would undoubtedly let them know anything they wanted to know on that. I just do not think there are the formal channels that you are asking about.

[Translation]

M. Harkin: Nous traitons habituellement avec l'industrie concernée elle-même. J'ignore dans quelle mesure nous consultons les consommateurs dans tous les cas.

M. Anguish: Fournissez-vous d'autres ressources ou une autre forme d'assistance à ces groupements? Je pense, par exemple, à des conseils juridiques ou à vos moyens de recherche ou à un autre type d'appui formel aux groupements d'intérêt spécial.

M. Harkin: Ma foi, j'aimerais bien pouvoir mettre la main sur certains exemples.

M. Anguish: L'Association des consommateurs du Canada, l'Union nationale des cultivateurs, n'importe quel organisme que vous puissiez imaginer qui serait touché par une activité de réglementation émanant de chez vous. Y a-t-il une forme d'aide que vous êtes appelés ou que vous seriez disposés à leur fournir, comme par exemple des conseils juridiques, vos moyens de recherche, et ainsi de suite?

M. Harkin: Nous avons nos stations de recherche dans tout le pays et elles sont accessibles à tous dans les régions où elles sont situées pour n'importe quel type de problème. Elles travaillent souvent la main dans la main avec les représentants régionaux des ministères provinciaux de l'Agriculture. Ainsi tout producteur, a le loisir de communiquer avec n'importe quelle station de recherche à n'importe quel moment pour la saisir d'un problème particulier. Si on ne peut leur donner une réponse directe, on envisagera la possibilité d'entreprendre des études spéciales, des visites sur le terrain; je pense que c'est une excellente interparticipation, si je puis me permettre ce mot, entre nous et les producteurs.

M. Anguish: Mais pour ce qui est des moyens formels d'information à l'intention des groupements d'intérêt spécial dans le dessein de les amener à réagir à votre activité de réglementation ou à la mise en œuvre d'une activité de réglementation . . .

M. Bryson: Je ne pense pas que cela existe autrement que dans le cours normal des activités du ministère en matière d'information. Si les renseignements qu'on nous demande sont disponibles nous n'avons aucune raison de ne pas les diffuser. Nous les diffusons. En ce qui concerne les conseils juridiques, nous ne pouvons pas aider le public; ce serait nous mettre en conflit d'intérêts.

M. Anguish: D'accord. Cela pourrait bien se faire officieusement dès à présent, n'est-ce pas, en partie—et je ne pense pas nécessairement aux conseils juridiques, mais seulement aux conseils fournis par le ministère?

M. Bryson: Cela se fait probablement déjà dans une très large mesure. Quelqu'un peut nous demander, pendant l'élaboration des règlements laitiers, quelles sont les implications de la variété des types de fromages qui seront disponibles. Bien que cela ne fasse peut-être pas partie d'un type formel de processus de consultation, le responsable de ces règlements lui donnerait sans doute tous les renseignements désirés à ce sujet. Mais je ne pense pas qu'il y ait les mécanismes formels auxquels vous songez.

[Texte]

Mr. Harkin: There are, though, some areas—for instance, I mentioned the proposed legislation on plant breeders rights; that went to every producer and every farm group, including the National Farmers Union, the Canadian Federation of Agriculture, etc., so we try to use our heads as best we can regarding the possible impact of any proposed legislation, get that consultative process going in that respect, and notify as many people as we think should be notified.

Mr. Anguish: That is more the notification that you mentioned earlier to make them aware of what is happening, to test it out with them, to find out what their thinking is on it.

Mr. Harkin: Yes.

Mr. Anguish: Would you consider, from your department's aspect, that funding provided for support of the special interest group might lessen the value of their input because of the fact that they are dependent on funding from the department, if you had such funding in place.

Mr. Harkin: I do not think it should be funded from the department itself. I think it has to be either secretary of state or something like that—a special program established to fund special interest groups.

Mr. Anguish: I do not want to put words in your mouth, but would you prefer some kind of a central agency that would fund all special interest groups whether they be concerned with the Atomic Energy, Control Commission or the Department of Agriculture or wherever there might be a special interest group concerning regulatory activities, instead of having it come from the department, it would come from that one central agency.

• 1210

Mr. Harkin: I think so. I do not think the government has a bottomless barrel of money and somehow or other it has to doled it out on a priority basis. I do not think one could afford to have the appearance of any favoritism, one department doing some things as against another. I can think of a host of problems with it, that offhand I . . .

Mr. Anguish: You have mentioned the funding in the department as one thing, what are some of the other reasons that you would like to see that go to a central agency as opposed to a department?

Mr. Harkin: Well, I think that because there is limited funding, it restricts the amount of funds going out to any particular special interest groups and the type of special interest groups that the government is willing to support. I think there must be some criteria to say, okay these are the kinds of special interest groups under these conditions that we will support and I think that has to be done in a central area. This is just an off-the-cuff type of answer, but . . .

Mr. Anguish: Okay. An alternative to actual funding of public interest groups would be the creation of a public

[Traduction]

M. Harkin: Il y a cependant certains domaines . . . Par exemple, j'ai mentionné le projet de mesure législative sur les droits des phytogénéticiens; il a été envoyé à chaque producteur et à chaque groupe agricole, y compris l'Union nationale des cultivateurs, la Fédération canadienne de l'agriculture, etc. Nous essayons de nous servir autant que possible de notre tête pour ce qui est des répercussions possibles de toute mesure législative, de mettre en marche le processus de consultation à cet égard, et d'informer autant de personnes que nous croyons devoir le faire.

M. Anguish: Il s'agit plutôt de l'avis que vous avez mentionné auparavant pour les renseigner sur ce qui se passe, pour les sonder, pour voir ce qu'ils en pensent.

M. Harkin: Oui.

M. Anguish: Estimeriez-vous, du point de vue de votre ministère, qu'un financement destiné à aider un groupement d'intérêt spécial pourrait réduire la valeur de ses commentaires vu que ce groupement serait tributaire de l'argent du ministère, si vous accordiez des subventions.

M. Harkin: Je ne pense pas que ce soit le ministère lui-même qui doive assurer ce financement. Je pense que cela doit venir soit du Secrétariat d'Etat soit d'un autre ministère de ce genre, ou d'un programme spécial créé pour subventionner les groupements d'intérêt spécial.

M. Anguish: Je ne veux pas vous mettre des mots dans la bouche, mais préféreriez-vous un organisme central quelconque qui subventionnerait tous les groupements d'intérêt spécial, qu'ils s'intéressent à la Commission de contrôle de l'énergie atomique, ou au ministère de l'Agriculture ou à quelque autre activité de réglementation? Les subventions proviendraient d'un même organisme central, plutôt que du ministère.

M. Harkin: Je le pense. Pour moi, les réserves du gouvernement ne sont pas inépuisables et d'une manière ou d'une autre il doit se donner des priorités dans son subventionnement. On ne peut pas se permettre de semblant de favoritisme, il ne faut pas qu'un ministère fasse des choses contre un autre. Je puis imaginer une foule de problèmes que cela causerait et je pourrais comme cela . . .

M. Anguish: Vous avez mentionné le financement au sein du ministère. C'est une chose. Pourriez-vous nous donner certaines des autres raisons pour lesquelles vous aimeriez que cela relève d'un organisme central plutôt que d'un ministère?

M. Harkin: Ma foi, je pense qu'en raison du financement limité, il faut restreindre le montant d'argent accordé à un même groupement d'intérêt spécial et définir le genre de groupements d'intérêt spécial que le gouvernement est disposé à aider. Selon moi, il doit y avoir certains critères pour qu'on puisse dire: «D'accord, ce sont là les types de groupements d'intérêt spécial que nous pouvons appuyer dans ces conditions». Et je pense que cela doit se faire en un point central. Ma réponse est improvisée, mais . . .

M. Anguish: Ça va. A la place du financement proprement dit des groupements d'intérêt public, on pourrait créer un

[Text]

interest advocate that would be a central government body that might intervene on behalf of the public interest groups and I was wondering if you would outline what you see as the advantages or disadvantages of that kind of an arrangement as opposed to directly funding a public interest group.

Mr. Harkin: Like an ombudsman type of thing or . . .

Mr. Anguish: A public interest advocate, a representative of those interest groups that would intervene on their behalf.

Mr. Bryson: An advantage of that type of a representative spread out through out the government, will one central office with branch offices elsewhere, is that their personnel may become more specialized in a particular department, whether it be agriculture, consumer and corporate affairs or whatever as opposed to a group which may react only to certain stimuli. If the person is involved in every proposed regulatory change, he may become more of the total overview of the department or of the regulatory agency as the case may be.

Now, I suppose you can take that a little farther and say that the disadvantage is that the individual may become co-opted by being that close.

The other problem, it seems to me is that the question of that person's or that office's time. You could get into a situation where you may have something analogous to the public defender system, that office is so over burdened with files and places to be and committees to make representations to that the quality of the work may not necessarily be to the same level as that of a private interest group, a private public interest group, I suppose, which would concentrate on the matters that are of most concern to them.

Mr. Harkin: There is a problem that I would foresee on top of that. Okay, you have these special interest groups providing information. I can see problems as to what weight you give particular special interest groups. It might be a very small radical group, for instance, so what weight to you give their concerns in the consultative processes.

Mr. Anguish: The problem is of determining how representative the group is of the population.

Mr. Harkin: The Consumers' Association of Canada do a fine job in many areas. They speak for the consumers but, personally speaking, I do not believe that they have the consensus of the consumers in everything they speak to. Now they claim membership based on the selling of a magazine. So I think there are problems in those areas too. For instance, do you recognize a spokesmen from consumers' associations at CRTC hearings as being representative of all Canadians? I do not know.

• 1215

Mr. Anguish: As politicians, we run across that in many groups.

Mr. Harkin: I suppose.

[Translation]

organisme gouvernemental central qui serait le défenseur de l'intérêt public; il pourrait intervenir en faveur des groupements d'intérêt public. Je me demande si vous pourriez nous donner un aperçu des avantages et des inconvénients que vous verriez à ce genre de dispositif par opposition à un financement direct des groupements d'intérêt public.

M. Harkin: En quelque sorte un ombudsman ou . . .

M. Anguish: Un défenseur de l'intérêt public, un représentant de ces groupements d'intérêt qui interviendrait en leur faveur.

M. Bryson: L'avantage de ce genre de représentation dans l'ensemble du gouvernement, sous l'autorité d'un même service central ayant des bureaux locaux, c'est que le personnel pourrait se spécialiser davantage dans un ministère donné, que ce soit l'agriculture, la consommation et les corporations ou un autre, au contraire d'un groupe qui ne réagirait qu'à certains stimuli. Si le représentant est partie à chaque proposition de changement de règlement, il peut avoir une meilleure vue d'ensemble du ministère ou de l'organisme de réglementation, selon le cas.

Je suppose que l'on pourrait pousser un peu plus loin et dire que l'inconvénient c'est que l'intéressé pourrait perdre de son objectivité en étant si près.

L'autre problème, il me semble, c'est la question du temps de cette personne ou de ce bureau. On pourrait se retrouver avec quelque chose d'analogue au système du défenseur public; son bureau est enterré sous des tonnes de dossiers et il a tellement de visites à faire et d'instances à présenter à des comités que la qualité de son travail ne se situe peut-être pas nécessairement au niveau de celle d'un groupement d'intérêt privé, d'un groupement privé d'intérêt public, je suppose, qui concentrerait ses efforts sur les questions les plus importantes pour lui.

M. Harkin: Il y a un problème que je verrais par-dessus cela. D'accord, vous avez ces groupements d'intérêt spécial qui vous fournissent de l'information. Je me demande quelle importance relative vous accorderiez à chacun des groupements d'intérêt spécial. Il peut s'agir d'un très petit groupe radical, par exemple. Quelle importance accordez-vous à leurs préoccupations dans le processus de consultation?

M. Anguish: Le problème, c'est de savoir quelle est la représentativité du groupe dans la population.

M. Harkin: L'Association des consommateurs du Canada fait un excellent travail dans bien des domaines. Elle parle pour les consommateurs mais, personnellement, je ne crois pas qu'elle reflète le point de vue des consommateurs dans tout ce qu'elle dit. Cette association dit représenter autant de membres que le nombre de revues qu'elle vend. Il y a donc des problèmes là aussi. Par exemple, reconnaissez-vous le porte-parole de l'Association des consommateurs à une audition du CRTC comme représentatif de tous les Canadiens? Je ne sais pas.

M. Anguish: En tant qu'hommes politiques, nous trouvons le même problème chez bien des groupements.

M. Harkin: Je le suppose.

[Texte]

Mr. Anguish: Thank you.

The Chairman: Thank you. Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: I would like to perhaps explore the relationship between your department and the agencies that report through your department. How many agencies do you have that report through . . .

Mr. Harkin: I will count them.

Mr. MacLellan: Never mind counting them.

Mr. Harkin: I think there are seven or eight. They are on the organization chart.

Mr. MacLellan: Yes. Generally, what is the working relationship between officials of your department and the staff of the commissions or the agencies?

Mr. Harkin: We did get along from time to time. For instance, the Canadian Dairy Commission is involved primarily in the marketing of industrial milk and they are also involved in the grading and marketing of butter and in a couple of other areas. And because we have interest in those areas, we have consultations between ourselves in any kind of changes which might affect the marketplace or the grading standards or the grading procedures, inspection activities, these kinds of thing.

Mr. MacLellan: To what extent do departmental officials monitor the work and the decisions of these agencies?

Mr. Harkin: I would have to answer that it is to a very limited extent.

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Harkin: They are pretty well independent from us anyway.

Mr. MacLellan: Yes. Do you co-ordinate with the agencies in any areas such as data collection or research where appropriate?

Mr. Harkin: Yes, we do. I think a good example is the Canadian Dairy Commission on the whole industrial milk situation. That has to be co-ordinated in the national quota system through the National Farm Products Marketing Council and there has to be exchange of data and research.

Mr. MacLellan: Do any formal procedures apply?

Mr. Harkin: I really do not know exactly.

Mr. MacLellan: Are there any situations that would apply across the board in this relationship? Is there anything that would be axiomatic in that field?

Mr. Harkin: All I can say is that there has to be, I cannot tell you exactly what they are. I can think of certain commodities where, without it, we would be in deep trouble.

Mr. MacLellan: Yes. Do you think you might be duplicating the efforts of the agencies in any of these instances?

Mr. Harkin: We do not think so, no. From time to time, we have an agency that may want to undertake an activity which

[Traduction]

M. Anguish: Merci.

Le président: Merci, Monsieur MacLellan.

M. MacLellan: J'aimerais explorer la relation qui existe entre votre ministère et les organismes qui font rapport par son entremise. Il y a combien d'organismes qui font rapport par l'entremise . . .

M. Harkin: Je vais les compter.

M. MacLellan: Ce n'est pas nécessaire.

M. Harkin: Je pense qu'il y en a sept ou huit. Ils sont sur l'organigramme.

M. MacLellan: Oui. De façon générale, quelle est la relation pratique entre les fonctionnaires de votre ministère et le personnel des commissions ou des organismes?

M. Harkin: Nous nous sommes bien arrangés de temps à autre. Par exemple, la Commission canadienne du lait s'occupe essentiellement de la commercialisation du lait industriel, mais elle est chargée aussi de la classification et de la commercialisation du beurre et de quelques autres secteurs. Et comme nous avons un intérêt dans ces secteurs, nous tenons des consultations entre nous sur tous les changements qui peuvent avoir des répercussions sur le marché, sur les normes de classification ou sur les procédures de classification, les activités d'inspection et ce genre de choses.

M. MacLellan: Dans quelle mesure les fonctionnaires du ministère suivent-ils le travail et les décisions de ces organismes?

M. Harkin: Je dois répondre que c'est dans une mesure très limitée.

M. MacLellan: Oui.

M. Harkin: Ils sont pas mal indépendants de nous de toute façon.

M. MacLellan: Oui. Y a-t-il une coordination des efforts entre vous et ces organismes dans des domaines comme la collecte des données ou la recherche, lorsqu'il y a lieu?

M. Harkin: Oui, il y en a. Un bon exemple, je pense, c'est celui de la Commission canadienne du lait et de toute la question du lait industriel. Cela doit faire l'objet d'une coordination dans le système national de contingentements par l'entremise du Conseil national de commercialisation des produits de ferme et il doit y avoir des échanges de données et de résultats de recherches.

M. MacLellan: Y a-t-il des procédures formelles?

M. Harkin: Vraiment, je ne le sais pas trop.

M. MacLellan: Y a-t-il des situations qui s'appliqueraient de façon uniforme dans cette relation? Y a-t-il quelque chose d'axiomatique dans ce domaine?

M. Harkin: Tout ce que je puis dire, c'est qu'il doit y en avoir; je ne puis pas vous dire exactement ce que c'est. Je pense à certains produits où, sans une telle coordination, nous serions dans le pétrin.

M. MacLellan: Oui. Pensez-vous que vous pourriez faire double emploi avec les organismes dans certains de ces cas?

M. Harkin: Nous ne le pensons pas, non. De temps à autre, nous nous faisons du souci à propos du projet d'un organisme

[Text]

we are involved with, which causes some concern, but we usually try to straighten those things out to get things worked out.

Mr. MacLellan: What action has the department taken to ensure that this duplication does not occur?

Mr. Harkin: We have done studies from time to time, particularly in those activities that we are involved in, in which we perform functions for those agencies. We have raised some questions on the method and the extend in which we are inspecting and grading butter, for instance, through the Canadian Dairy Commission. That is just one example.

Mr. MacLellan: Yes. Are there any statutory obstacles through co-ordination between your department and the agencies?

Mr. Bryson: If agencies really insisted upon their full legal rights, they do not have to consult the department at all because, as a matter of fact, they are supposed to report to the Minister of Agriculture and not the Department of Agriculture. The head of the agency is on the same level as the Deputy Minister of Agriculture. As a matter of practice, I know the senior assistant deputy minister does consult with the agencies at fairly frequent intervals, so if problems arise—and I think this is one case where problems percolate up from the bottom—and some people in the program area see where there may be a conflict, those difficulties are pretty well resolved in that co-ordination process.

• 1220

Mr. MacLellan: We would be interested in learning more about the work of the policy group within the department. More specifically, is the policy planning carried out in response to decisions taken by the agencies, or does the policy planning proceed regardless of the matters under consideration or decisions issued by the agencies?

Mr. Harkin: First of all, we are aware of any kind of policy considerations being considered by the agencies. We have a pretty good handle of not only our own decisions but those forthcoming considerations for decision by the agencies themselves. This gives us an opportunity to consult with them, at least to talk to them and see what they are up to, and to try to prevent any kind of a conflict situation.

Mr. MacLellan: So you consult with them on a regular basis?

Mr. Harkin: Yes.

Mr. MacLellan: Do you feel the work prepared by the policy group within the department might be of assistance to the agency in arriving at decisions on particular matters?

Mr. Harkin: Yes, I think we do pretty well in this area, but I think we are always conscious of the possible impact of any kind of policy decisions which might affect the agencies. If we were not, we would sure hear about it soon through our minister. So we have to be extremely conscious of the possible effect of our decisions on the agencies.

[Translation]

qui veut lancer une activité qui nous concerne, mais habituellement nous essayons de tirer ces choses au clair pour que cela marche.

M. MacLellan: Quelles mesures le ministère a-t-il prises pour éviter ce genre de double emploi?

M. Harkin: Nous avons fait des études de temps à autre, particulièrement sur les activités qui nous concernent et pour lesquelles nous exerçons des fonctions pour ces organismes. Nous avons soulevé certaines questions sur notre méthode d'inspection et de classification du beurre, par exemple, avec la Commission canadienne du lait. Ce n'est là qu'un exemple.

M. MacLellan: Oui. Y a-t-il des obstacles de nature statutaire à la coordination entre votre ministère et ces organismes?

M. Bryson: Si les organismes faisaient véritablement valoir leurs pleins droits juridiques, ils n'auraient même pas à consulter le ministère, car en fait ils sont censés faire rapport au ministre de l'Agriculture et non au ministère de l'Agriculture. Le chef de l'organisme est au même niveau que le sous-ministre de l'Agriculture. Je sais qu'en pratique le sous-ministre adjoint principal consulte les organismes à intervalles assez fréquents, de sorte que s'il survient des problèmes—et je pense que voilà un cas où les problèmes prennent naissance à la base—si certains fonctionnaires du secteur des programmes jugent qu'il peut y avoir conflit, ce processus de coordination suffit à peu près à régler les difficultés.

M. MacLellan: Nous aimerions en savoir plus long sur le travail du groupe d'élaboration des politiques au sein du ministère. Plus particulièrement, la planification des politiques est-elle fonction des décisions des organismes, ou procède-t-elle indépendamment des questions à l'étude ou des décisions des organismes?

M. Harkin: Tout d'abord, nous sommes au courant de toutes les études de politique qui se font chez les organismes. Nous connaissons très bien non seulement nos propres décisions, mais aussi les considérations sur lesquelles les organismes eux-mêmes auront à se prononcer. Cela nous donne la possibilité de les consulter, du moins de leur parler et de connaître leurs intentions, et d'essayer de prévenir toute possibilité de conflit.

M. MacLellan: Ainsi donc, vous les consultez de façon régulière?

M. Harkin: Oui.

M. MacLellan: Estimez-vous que le travail du groupe d'élaboration des politiques au sein du ministère puisse être utile à l'organisme dans ses décisions sur des questions précises?

M. Harkin: Oui, je pense que nous allons très bien dans ce domaine, mais nous sommes toujours conscients des retombées possibles de toute décision en matière politique qui puisse concerner les organismes. Si nous ne l'étions pas, nous en entendrions sûrement parler sans tarder par notre ministre. Par conséquent, nous devons être extrêmement conscients des effets possibles de nos décisions sur les organismes.

[Texte]

Mr. MacLellan: Is information developed within the department communicated to the agencies, and how is this done?

Mr. Harkin: Yes, it is done in a couple of areas. We have an activity list which considers all the forthcoming legislation, the regulation changes, the various decisions which might affect certain commodities up for consideration, any kind of planned briefing note exchanges. All those activities are properly identified and updated on an every-two-week basis. That, plus the minutes of the decisions made by the senior management committee, is also channelled out to the agencies, and in turn I believe we get the same input coming in. So I think there is a pretty good information exchange.

Mr. MacLellan: The regulatory process would be enhanced if officials from departments were allowed to appear before the regulatory agencies to transmit results of research undertaken on policy or other matters. Does this take place in your department and the agencies?

Mr. Bryson: In a couple of cases the question does not arise, because the agency is more of a commercial agency than a regulatory agency, the greatest examples being the Farm Credit Corporation and the Canadian Dairy Commission. So the fact of appearing before—it seems to me more directed towards a tribunal type of agency, which we do not really get involved with.

Mr. MacLellan: Yes, I see what you are getting at. But I am talking more or less of agencies for which more or less information within the department can be of assistance, and regulatory agencies can benefit from the particular research. Maybe we were talking of different types of agencies.

• 1225

Mr. Harkin: The research done by our research department is open for not only the agencies, but usually to the public. Once it is developed as research it is available to anyone and everyone. I am not aware of the formal structure as far as the passing of this information from one to the other is concerned.

Mr. MacLellan: Officials of the department would relate this information directly to the agencies, and not just by a memo. The onus would be on them to inquire and it would be related directly to them.

Mr. Harkin: I think so. Smart management using their heads would see the possible impact.

Mr. MacLellan: What I am referring to is something similar to the national Farm Products Marketing Council holding public hearings to establish new marketing boards, this sort of thing.

Mr. Harkin: We would certainly have our input and provide any kind of research data to not only support our position in the way we want to present our case for the hearings but also to support them in any kind of considerations they may have.

[Traduction]

M. MacLellan: Les renseignements mis au point dans votre ministère sont-ils communiqués aux organismes, et comment?

M. Harkin: Oui, cela se fait dans quelques domaines. Nous avons une liste d'activité qui tient compte de toutes les mesures législatives à venir, des changements de règlements, des diverses décisions qui pourraient toucher certains produits, de tous les projets d'échanges de notes d'information. Toutes ces activités sont bien répertoriées et font l'objet d'une mise à jour toutes les quinze semaines. Ajoutés aux procès-verbaux des décisions du comité de la haute direction, ces renseignements sont transmis aux organismes qui, sauf erreur, nous rendent la pareille. Donc je pense qu'il y a un excellent échange d'information.

M. MacLellan: Le processus de réglementation se trouverait amélioré si les fonctionnaires des ministères étaient autorisés à se présenter devant les organismes de réglementation pour leur transmettre les résultats des recherches entreprises sur des questions de politique et autres. Cela se fait-il dans votre ministère et dans les organismes?

M. Bryson: Dans quelques cas la question ne se pose pas, car l'organisme est davantage un organisme commercial qu'un organisme de réglementation, les exemples les plus frappants étant ceux de la Société du crédit agricole et de la Commission canadienne du lait. Donc, se présenter devant... Cela me semble davantage un organisme genre tribunal, avec lequel nous n'avons pas vraiment pas de rapports.

M. MacLellan: Oui, je vois ce que vous voulez dire. Mais je parle plus ou moins des organismes qui pourraient plus ou moins tirer parti des informations du ministère, et des organismes de réglementation qui peuvent profiter de recherches particulières. Nous parlions peut-être de genres d'organismes différents.

M. Harkin: Le résultat des travaux de notre service de recherche est accessible non seulement aux organismes, mais ordinairement au public. Quant nos travaux deviennent des projets de recherche, ils sont à la disposition de tous et chacun. Je ne suis pas au courant du mécanisme formel de communication de cette information.

M. MacLellan: Les fonctionnaires du ministère transmettent les renseignements directement aux organismes, et non pas seulement par note de service. C'est à eux qu'il incombe de se renseigner et les renseignements leur sont communiqués directement?

M. Harkin: Je le pense. Des cadres intelligents qui se servent de leur tête verraient les retombées possibles.

M. MacLellan: Je veux parler de quelque chose comme le Conseil national de commercialisation des produits de ferme qui tient des audiences publiques pour établir de nouveaux offices de commercialisation, et ce genre de choses.

M. Harkin: Nous aurions certainement quelque chose à lui donner et nous leur fournirions toutes sortes de données de recherche, non seulement à l'appui de notre position dans la présentation de notre cause lors des audiences, mais aussi pour les aider dans toutes les considérations qui peuvent retenir son attention.

[Text]

Mr. MacLellan: Is the input public?

Mr. Harkin: I am not sure to what extent it is public, to be honest with you.

Mr. MacLellan: Could you say if a portion would be?

Mr. Harkin: In a public hearing some of it would be. There is no problem there.

Mr. MacLellan: What would be the implications of carrying out the agency's function within the department?

Mr. Harkin: That is a good question, and I do not know if I can answer it. That is a thought-provoking question.

Mr. Bryson: One difficulty is that part of the reason these agencies were established was because there is the need for input from non-governmental sources, or at least non-federal governmental sources. For example, under the milk plan you have nine, I think, provincial boards which have all agreed to the plan and which have input into the milk supply quota every year. It seems that function is probably better served in that type of a forum than an internal departmental type of a forum. The same thing with the National Farm Marketing Board which has been divided down by agency and by province and administers the programs differently, depending on which segment of the industry you are involved with, and you get the formalized provincial commodity input as opposed to a bureaucratic commodity input, if you wanted to make that distinction.

Mr. MacLellan: Do you think that such a consolidation might eliminate any duplication or inconsistencies in activity?

Mr. Harkin: I really am not aware of any extensive duplication as such. So not being aware of that, I really do not know. I cannot answer that.

The Chairman: I know we are running overtime here, but are there any types of complaints that come to you on a fairly constant basis? What are the people out there thinking? What are the regulated saying to you about regulation in general?

Mr. Harkin: For instance, I will give you some idea. They have complained to us where we have federal agencies inspecting their premises, different agencies or different departments.

The Chairman: An overlap.

Mr. Harkin: It appears to be an overlap, it is perceived as an overlap. No matter how much you might want to explain that the Department of Health and Welfare is purely and simply concerned about the health protection aspects in certain areas but we are concerned about specific aspects in a plant, they just see these federal inspectors coming in, one from Health and Welfare, one from Agriculture Canada, another one maybe from Consumer and Corporate Affairs or wherever. In our own department we have a situation which we are taking steps to correct now. We have inspectors from, say, meat inspection together with an inspector for fruits and vegetables inspecting the same plant. Now, their interests are slightly different, but what we are trying to do is combine them and at

[Translation]

M. MacLellan: Ces renseignements sont-ils publics?

M. Harkin: J'ignore dans quelle mesure ils sont publics, pour être franc.

M. MacLellan: Pourriez-vous nous dire si une partie le serait?

M. Harkin: Lors d'une audience publique, une partie serait publique. Cela ne pose pas de problème.

M. MacLellan: Qu'est-ce qu'impliquerait la prise en charge de la fonction de l'organisme par votre ministère?

M. Harkin: Voilà une bonne question et je ne sais pas si je puis y répondre. C'est à y réfléchir.

M. Bryson: Le problème, c'est que ces organismes ont été créés en partie parce qu'on a besoin de l'apport de sources non gouvernementales, tout au moins de sources autres que du gouvernement fédéral. Par exemple, il y a, sauf erreur, neuf offices provinciaux du lait, qui ont tous donné leur accord au régime du lait et qui ont leur mot à dire dans le contingentement de l'approvisionnement en lait chaque année. Il semble que cette fonction est probablement mieux remplie en vertu de ce genre de consultation que si cela se faisait de façon interne au sein du ministère. C'est la même chose pour l'office national de commercialisation des produits de ferme, qui a été réparti par organisme et par province et qui administre les programmes différemment, selon le secteur de l'industrie concerné. Il reçoit le point de vue formel des provinces en matière de produits par opposition au point de vue bureaucratique, si l'on veut faire cette distinction.

M. MacLellan: Estimez-vous qu'une telle consolidation peut éliminer tout double emploi ou toute activité contradictoire?

M. Harkin: Vraiment, je ne suis pas au courant de l'existence d'un double emploi important comme tel. Par conséquent, n'en étant pas conscient, je ne sais vraiment pas. Je ne puis répondre à votre question.

Le président: Je sais que nous avons dépassé notre heure, mais y a-t-il certains types de plaintes qui vous arrivent de façon assez constante? Qu'est-ce que votre «clientèle» pense? Qu'est-ce que les administrés vous disent à propos de la réglementation en général?

M. Harkin: Par exemple, je vais vous en donner une idée. Ils se sont plaints de ce que nous ayons des organismes fédéraux qui vont inspecter leurs locaux, c'est-à-dire différents organismes ou différents ministères.

Le président: Du chevauchement.

M. Harkin: Cela semble être du chevauchement, c'est perçu comme du chevauchement. Peu importe tout le soin que vous puissiez prendre pour expliquer que le ministère de la Santé et du Bien-être s'occupe purement et simplement de la protection de la santé dans certains cas et que nous nous intéressons à d'autres considérations spécifiques dans une usine, ils ne font pas la distinction entre les inspecteurs fédéraux qui leur arrivent, l'un de Santé et Bien-être, l'autre d'Agriculture Canada, l'autre peut-être de Consommation et Corporations ou d'ailleurs. Dans notre propre ministère, il y a une anomalie que nous sommes en train d'essayer de corriger. Nous avons des inspecteurs, du service d'inspection des viandes, mettons, et des inspecteurs des fruits et légumes qui ont à visiter la même

[Texte]

least eliminate the presence of two inspectors from our own department.

• 1230

The Chairman: Is there any way you can do that with other federal departments as well so that big brother is not always in their back forty or their barn or something?

Mr. Harkin: I think it is working out understandings between departments that have to be worked on a little more. For instance, Health and Welfare try to inspect the premises of a particular plant once a year. What we try to do then is to find out when they want to make that particular inspection and at least join them in that inspection and maybe kill two birds with one stone so it appears that the federal government is coming in to make an inspection. We have worked this out in some areas pretty nicely.

The Chairman: That is with the packers, how about farmers? Do they have any common cause of complaint there? Or are there any others with the nonfarmer part of your constituency?

Mr. Bryson: One complaint that is sort of government-wide is the question of time. We sometimes get complaints that we are not moving quickly enough. Partially that is a result of the fact we do try to take other areas into consideration. And partially it is due to the internal government structure of going through several levels, starting with the commodity area, going to review by legal, going to Privy Council legal. If there is a SEIA report, that takes time. Most items are taken care of rather expeditiously, but there are items that somewhere along the line get hung up—maybe it is a problem in translation—it is a common thing. It does not usually take that much time, but sometimes things get hung up.

The other thing is that, as opposed to being asked that we not regulate a lot of things, we also get quite a few requests that we regulate things in addition to.

The Chairman: What are the areas where people have asked for more regulation and what are the areas where they have asked for less regulation?

Mr. Bryson: It depends on who is asking for it, it can come from any group. Sometimes the groups that you think would have a vested interest in deregulation say they do but on one particular aspect they would like you to do something a little more.

The Chairman: Could you give us some examples of that?

Mr. Bryson: I will give you an example in terms of the time involved, and it comes down to the same thing, which are the dairy regulations that took something like five years from start to finish to finally get to the *Canada Gazette* stage, which as far as I am concerned was crazy, it should have been taken care of long before that.

But part of that was because of more and more input from the industry, from outside groups in some cases, and that they

[Traduction]

usine. Ils ont des intérêts légèrement différents, mais nous cherchons quand même à les réunir et à éliminer tout au moins la présence de deux inspecteurs de notre ministère.

Le président: Y a-t-il moyen de faire la même chose avec d'autres ministères fédéraux également, de sorte que le grand frère fédéral ne soit pas toujours sur leur dos, dans leur grange ou ailleurs chez eux?

M. Harkin: Je pense que nous avons besoin de continuer à travailler encore un petit peu nos ententes entre ministères. Par exemple, Santé et Bien-être cherche à inspecter les locaux d'une usine donnée une fois par an. Nous essayons alors de connaître le motif de cette inspection particulière et au moins de nous joindre à eux lors de cette inspection pour faire d'une pierre deux coups, de sorte que les apparences sont que le gouvernement fédéral vient faire une inspection. Cela marche assez bien dans certains domaines.

Le président: Cela, c'est pour les exploitants de salaisons. Mais qu'en est-il des cultivateurs? Ont-ils un grief commun? Ou y en a-t-il d'autres que les cultivateurs qui ont à se plaindre parmi votre clientèle?

M. Bryson: Une des plaintes qui revient souvent sur le tapis dans tout le gouvernement, c'est la question du temps. On nous reproche parfois de ne pas aller assez vite. Cela dépend en partie de ce que nous essayons de faire entrer d'autres questions en ligne de compte, et en partie de la structure interne du gouvernement qui nous oblige à passer par plusieurs niveaux, en partant du secteur des produits, puis à l'étude par le contentieux et à la présentation au contentieux du Conseil privé. S'il y a un rapport d'AISE, cela prend du temps. La plupart des articles sont traités de façon expéditive, mais il y a des cas où cela accroche—ce peut être un problème à la traduction—c'est chose fréquente. Habituellement, cela ne prend pas tant de temps, mais parfois les choses n'avancent pas.

Par ailleurs, s'il est fréquent qu'on nous demande de ne pas réglementer un bon nombre de choses, nous recevons aussi pas mal de demandes de réglementer certaines autres choses.

Le président: Quels sont les domaines où l'on vous ait demandé plus de règlements et quels sont ceux où l'on vous ait demandé de les réduire.

M. Bryson: Cela dépend de qui est le demandeur, cela peut venir de n'importe quel groupe. Parfois les groupes qu'on croirait avoir un intérêt vital dans la déréglementation nous disent que malgré tout ils souhaiteraient qu'on aille un peu plus loin sur un aspect particulier.

Le président: Pourriez-vous nous en donner quelques exemples?

M. Bryson: Je vais vous donner un exemple du temps qu'il faut, et cela revient au même. Il s'agit des règlements laitiers. Il s'est écoulé quelque chose comme cinq ans entre le début de l'opération et l'étape finale de la publication dans la *Gazette du Canada*, ce qui à mon sens est ridicule, car on aurait dû en finir bien avant cela.

Cela s'explique en partie par le fait que nous avons reçu de plus en plus d'instances de la part de l'industrie, de la part de

[Text]

did not think we quite caught the essence of their operation in some sense and wanted us to change it a little bit. That is sort of the archetypal example, something that just went on way too long. I would not want to say there was too much consultation but it seems that sometimes you were sure whether you were being consulted or whether you were being legislated.

The Chairman: Has the paper burden been a complaint?

Mr. Bryson: It is my complaint. I get too much paper.

Mr. Harkin: I think the main complaint as far as, say, regulatory reform, the managers will point out areas within the act that need correcting or that the regulations need changing but there are only some small changes. And when you ask a silly question like, well, why do you not make the changes and get on with it? they say, the time it takes and the agony. We can live with these small imperfections for now and we will save them up for the big change.

The Chairman: So you will save them up and get them through Parliament in one bill. You cannot do it piecemeal; the parliamentary system is too cumbersome.

Mr. Harkin: Well, you know, I have asked this question of a number of people who have dealt with this area. For instance, what would it take to change one of the acts—two to three years?

The Chairman: It is our fault now.

Mr. Harkin: Well, no, it is the whole process. It is the whole length of time—the consultative process, the back-and-forth between ourselves legally and elsewhere. It is a long, long process.

Mr. Bryson: Regarding the paper burden on the private sector, I hear about this from time to time. I cannot give you instances of where they figure it is too much or where they figure that they are losing x dollars a year in paper burden. I suppose they are the ones who are in the best position to tell you about that. But that is a fairly common complaint.

The Chairman: You run into situations where the consumer or the producer or the packer or whatever, has to fill out forms or answer the same types of questions for different branches of your department or different federal agencies.

Mr. Harkin: Yes. I can give you one example on plant registration. We have two areas within our own department that might cover the same plant for plant registration. Now we are going to take corrective action to consolidate all plant registration. That is one area and I am just trying to think of others.

The Chairman: Does this problem in getting changes in legislation mean that departments would ideally like to use more regulations, more subordinate legislation—regulations in

[Translation]

groupes extérieurs dans certains cas, de l'avis de qui nous ne saisissons pas tout à fait le sens de leur exploitation à certains égards et qui nous demandaient d'apporter un petit changement. C'est l'exemple par excellence d'une chose qui a duré beaucoup trop longtemps. Je n'oserais pas dire qu'on a abusé de la consultation, mais il semble que parfois on ne savait plus trop s'il s'agissait d'une consultation ou d'un processus législatif.

Le président: La paperasserie a-t-elle été un motif de plainte?

M. Bryson: C'est moi qui m'en plains. Je reçois trop de papier.

M. Harkin: A mon sens, la principale plainte en ce qui a trait à, mettons, la réforme de la réglementation, c'est que les gestionnaires font ressortir des points de la loi qu'il faudrait corriger ou des modifications à apporter à des règlements, mais qu'il ne s'agit que de changements mineurs. Quand on leur pose une question idiote comme: «Eh bien, faites-les, les changements et cessez de vous plaindre,» ils vous répondent: «Cela prend un temps à n'en plus finir et c'est très difficile, nous pouvons nous accommoder de ces petites imperfections pour l'instant. Nous allons les accumuler jusqu'au gros changement.»

Le président: Donc, vous les accumulez, puis les soumettez au Parlement dans un même projet de loi. Vous ne pouvez pas le faire au fur et à mesure; le système parlementaire est trop lourd.

M. Harkin: Eh bien, vous savez, j'ai posé la question à un certain nombre de gens qui s'y intéressent. Par exemple, combien de temps faudrait-il pour modifier une des lois—deux ou trois ans?

Le président: C'est notre faute.

M. Harkin: Eh bien, non, c'est tout le processus. C'est tout le temps—le processus de consultation, les renvois entre nous, notre contentieux, et d'autres. C'est un processus très très long.

M. Bryson: De temps à autre, j'entends parler du fardeau de la paperasserie imposé au secteur privé. Je ne puis vous citer de cas précis où ils estiment que le fardeau est trop lourd, ou que la paperasserie administrative leur coûte x dollars par an. Je suppose que ce sont eux qui sont le mieux en mesure de vous en parler. C'est une plainte assez fréquente.

Le président: Il vous arrive des cas où le consommateur, le producteur ou l'exploitant de salaison, ou quelqu'un d'autre encore doit remplir des formules ou répondre aux mêmes questions pour différents services de votre ministère ou différents organismes fédéraux.

M. Harkin: Oui. Je peux vous citer l'exemple de l'enregistrement des usines. Nous avons deux services dans notre ministère qui peuvent s'intéresser à la même usine pour les fins de l'enregistrement. Nous allons prendre des mesures correctives pour consolider toutes les procédures d'enregistrement d'usines. C'est là un secteur et j'en cherche d'autres.

Le président: La difficulté de faire modifier la loi entraîne-t-elle que les ministères souhaiteraient idéalement recourir davantage aux règlements, par un pouvoir législatif subor-

[Texte]

quotes—as opposed to straight legislation, because they can be changed more easily?

Mr. Bryson: I think at that stage it almost goes without saying that departments would prefer to use regulations conferred under broad acts. Although they may recognize that takes a certain amount of power away from Parliament, it just becomes the point that at times you cannot wait, when you are on the nonurgent part of the government's priorities list, to get things going.

The Chairman: So if Parliament wanted a greater role it would have to become much more responsive to the time pressures that you are faced with.

Mr. Bryson: I would think so.

The Chairman: Yes.

Mr. Harkin: They might have to recognize that.

The Chairman: I have no more questions. Doug?

Mr. Anguish: No, thank you.

The Chairman: I would very much like to thank you, Mr. Harkin, Mr. Bryson, for, first of all, responding so quickly to our request for assistance; for appearing here today; for your candour and the thoroughness in the way you briefed us. It is most refreshing. Also, for the examples, that you provided us with of how you, as a department, are attempting to deal with your own regulatory problems internally. It has been very helpful to us, and I am sure I am speaking on behalf of everyone here, and again I thank you.

Our next meeting is tomorrow at 9.30 a.m. We are meeting with the CRTC in Room 306 of the West Block. Tomorrow afternoon we will be meeting with the Department of Labour at 2.00 p.m.; Friday, at 9.30 a.m., we start with Transport Canada and then go to the CTC.

Thank you again. We stand adjourned.

[Traduction]

donné, c'est-à-dire à des règlements entre guillemets par opposition à une loi pure et simple, parce que les règlements sont plus facilement modifiables?

M. Bryson: Je pense qu'à ce stade il va sans dire que les ministères préféreraient recourir à des règlements en vertu de lois assez larges. Même s'ils reconnaissent que cela diminuerait le contrôle du Parlement, on en est rendu au point qu'à certains moments on ne peut pas attendre, surtout quand on est loin du premier rang des priorités du gouvernement, pour faire avancer les choses.

Le président: Ainsi, si le Parlement désirait un rôle plus grand, il devrait être beaucoup plus sensible aux contraintes de temps auxquelles vous faites face.

M. Bryson: Je le pense.

Le président: Oui.

M. Harkin: Il faudrait peut-être qu'ils en soient conscients.

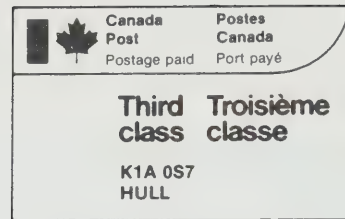
Le président: Je n'ai pas d'autres questions. Doug?

M. Anguish: Non, merci.

Le président: J'aimerais vous remercier beaucoup, monsieur Harkin, monsieur Bryson, tout d'abord d'avoir répondu si rapidement à notre appel à l'aide; de vous être présentés ici aujourd'hui; de votre franchise et de la rigueur de votre présentation. C'est très encourageant. Aussi, je dois vous remercier des exemples que vous nous avez cités pour indiquer comment votre ministère cherche à régler de façon interne ses problèmes de réglementation. Cela nous a été très utile et je suis sûr que je parle au nom de tous ceux qui sont ici, et je vous remercie encore une fois.

Notre prochaine réunion est demain à 9 h 30. Nous recevons le CRTC dans la salle 306 de l'Édifice de l'Ouest. Demain après-midi nous recevrons le ministère du Travail à 14 h; vendredi à 9 h 30, nous commençons avec Transports Canada et ensuite nous passerons à la CCT.

Merci encore une fois. La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Agriculture:

Mr. D. L. Harkin;

Mr. W. Bryson.

Du ministère de l'Agriculture:

M. D. L. Harkin;

M. W. Bryson.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 3

Thursday, September 18, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 3

Le jeudi 18 septembre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

Regulatory Reform

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

The Order of Reference

CONCERNANT:

L'Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 18, 1980
(14)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:36 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Cook, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission: Mr. J. Meisel, Chairman; Mr. R. Therrien, Vice-Chairman; Mr. J. Lawrence, Vice-Chairman and from the Management Staff, Messrs. E. Boyd, D. Osborn, J. Patenaude, K. Wyman and Mrs. L. Ouimet.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980

Mr. Meisel made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 12:30 o'clock p.m. the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(15)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 12:10 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From the Department of Labour: Mr. T. Eberle, Deputy-Minister, Messrs. W. Guthrie, G. Markle, B. Jack, Ms. G. Kunka, Mr. G. Buck and Mr. M. Mueller.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Eberle made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 10, 1980 the Chairman authorized that the statement presented by the Department of Labour be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "RR-1"*).

At 5:05 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 18 SEPTEMBRE 1980
(14)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 36, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Cook, MacLellan et Peterson.

Témoins: Du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes: M. J. Meisel, président; M. R. Therrien, vice-président; M. J. Lawrence, vice-président et, du personnel de gestion, MM. E. Boyd, D. Osborn, J. Patenaude, K. Wyman et M^{me} L. Ouimet.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Meisel fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(15)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 12 h 10, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, MacLellan et Peterson.

Témoins: Du ministère du Travail: M. T. Eberle, sous-ministre, MM. W. Guthrie, G. Markle, B. Jack, M^{me} G. Kunka, M. G. Buck et M. Mueller.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Eberle fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 10 juin 1980, le président consent à ce que le document présenté par le ministère du Travail, soit joint aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «RR-1»*).

A 17 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, September 18, 1980

• 0930

[Text]

The Chairman: The meeting will come to order. There are some translation problems so perhaps those here who speak both languages can assist in getting the ideas across.

Mr. J. Meisel (Chairman, Canadian Radio and Television Commission): Mr. Chairman, I think all members of our group speak both languages.

The Chairman: Merci beaucoup. If I could just say a few words before we commence, we appreciate very much the fact that you have come to us on such short notice. We realize that this has maybe not given you the time you would otherwise like to prepare and comment on our preliminary documents, our preliminary suggestions. Unfortunately, however, a sunset law has been imposed on us and we expire on December 19. That is why we have such a short timetable.

The preliminary document you have seen is merely a list of suggestions which our very competent staff has put together from many, many sources. We throw them out to you merely to evoke comment. Please do not limit yourselves to those suggestions. Please feel free to comment on other aspects of what we are talking about in the area of regulations. Lastly, I think all of us would appreciate your comments. If we do not ask the questions which are really getting to the nub of what you feel are the issues or the problems, you would direct our thinking along the lines you wish. Naturally, we have many questions we would like to ask of you. Having said that, we appreciate very much your being here.

Dr. Meisel, I understand that you are going to have a preliminary statement after which the questions will start. Thank you, sir.

M. Meisel (président, CRTC): Bonjour, monsieur le président, mesdames et messieurs. Au nom du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, nous sommes heureux de profiter de cette rencontre avec le Comité spécial sur la réforme de la réglementation, afin de vous présenter l'information dont nous disposons et qui devrait vous être utile dans l'accomplissement de votre tâche, qui, selon le document de travail que nous avons reçu, s'annonce ardue et urgente.

It is not only the very heavy subject and substance of what you are dealing with, but also the conditions I think, in which you have to work. It is not just the guillotine or the sunset law that seems to be threatening but also, I think, the changing context in which you, and we also of course, are working. I have in mind particularly the federal-provincial scene where changes may be occurring which may have a great impact on the regulatory process and this is certainly an area which we are concerned with. It is possible that future arrangements will

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 18 septembre 1980

[Translation]

Le président: A l'ordre s'il vous plaît. Nous avons des problèmes de traduction aujourd'hui alors peut-être que ceux qui parlent les deux langues pourront nous aider à communiquer.

M. J. Meisel (président, conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes): Monsieur le président, je crois que tous les membres de notre groupe parlent les deux langues.

Le président: Thank you very much. Je voudrais simplement vous dire quelques mots avant de commencer. Nous apprécions grandement que vous vous soyez donné la peine de venir ici avec un aussi court préavis. Nous nous rendons compte que vous n'avez peut-être pas eu tout le temps que vous auriez souhaité avoir pour préparer vos commentaires sur nos documents préliminaires, nos propositions préliminaires. Malheureusement, toutefois, nous avons été victimes d'une loi crépusculaire et notre mandat se termine le 19 décembre. C'est pourquoi notre horaire est aussi chargé.

Le document préliminaire que vous avez vu est simplement une liste de propositions que notre personnel très compétent a réunies à partir de sources très nombreuses. Nous vous les présentons simplement pour susciter vos commentaires. J'aimerais que vous ne vous limitiez pas à ces propositions. J'aimerais que vous vous sentiez libres de faire des commentaires sur les autres aspects de nos préoccupations dans le domaine des règlements. Enfin, je pense que chacun d'entre nous appréciera vos commentaires. Si nous ne posons pas les questions qui vont réellement au cœur de ce que vous considérez comme les véritables problèmes, je vous serais reconnaissant de nous l'indiquer. Bien entendu, nous avons beaucoup de questions à vous poser. Cela dit, j'aimerais vous dire que nous apprécions grandement votre présence parmi nous.

Docteur Meisel, je crois comprendre que vous avez des observations préliminaires à nous faire et après cela nous passerons à une période de questions. Merci, monsieur.

M. Meisel (President, CRTC): Good morning, Mr. Chairman, ladies and gentlemen. In the name of the Canadian Radio and Television Commission, we are pleased to take this opportunity to meet the Special Committee on the Reform of Regulations to present you with the information we have and that should be useful to you and the accomplishment of your task, which, according to the working document that we have received, seems to be quite difficult and urgent.

Il ne s'agit pas simplement de la complexité et de la difficulté du sujet que vous traitez, mais également des conditions dans lesquelles, je pense, vous devez travailler. Je pense en particulier à la scène fédérale-provinciale où il peut se produire des changements qui auront de grandes conséquences sur le processus des règlements et il s'agit certainement d'un domaine qui vous intéresse. Il est possible que les changements qui se produiront dans le futur ajouteront un fardeau aux

[Texte]

add to the burden of regulation simply because there will be more people involved in it.

We of course also, like you, understand pressure. We live under it probably more now than ever before. Indeed, I think the kind of pressure under which regulatory agencies operate, and which we experience, may be one of the problems which your group should concern itself with since it may affect the quality of the work that is being done.

The sweep of your work is so large and the burden of work on us, so great, that as the Chairman suggested, we were not able to prepare a position paper that would adequately represent our views on all the areas that you propose and that you want to investigate in the future. Still, the commission's positions and practices are a matter of public record. It is our hope that we can be of service, of some help really, to you by making ourselves available today and, of course, also at any future point when you might want to come back on certain issues.

We can also provide quite a bit of documentation which is in the public record which you may want to look at, which we could perhaps dig up more easily than some of your own staff who may not be as familiar with our holdings as we are.

At the outset, I think it is useful to underline some recent comments and analyses with which you are quite familiar but which have a bearing on our subject. The first of these is the Joint Standing Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, which has recently recommended a greater degree of openness in the exercise of the regulatory function.

The Economic Council of Canada's interim report, *Responsible Regulation*, called for increased accountability from governments in the conduct of regulatory activities. This study suggests that the best, perhaps the only means, of preserving this accountability, will be through a system of public notice, hearing, and perhaps review that will allow all interested parties to make their views known before regulations come into effect.

The Institute for Research and Public Policy has examined regulatory agencies from the point of view of their relations with provincial governments and from that of a public interest intervenor. Both these studies point to the need for the disclosure of more information to interested parties, and the need for increased openness in the regulatory function.

These and other studies pursue a persistent theme: the stress on accountability, public awareness, participation, and the openness of regulatory activity as being central to the improvement of our regulatory process. We, at the CRTC, have had no little experience in these matters and we will, as I suggested, be very happy to answer your questions in detail. At the outset, however I would like to let you know something about where we think we have succeeded and where we feel we have perhaps not completely succeeded.

[Traduction]

règlements simplement parce qu'il y aura plus de personnes d'impliquées dans le processus.

Comme vous, évidemment, nous comprenons ce que c'est la pression. Nous la subissons probablement plus aujourd'hui qu'auparavant. En effet, je pense que le genre de pression sous laquelle les organismes de réglementation travaillent, et dont nous faisons nous-mêmes l'expérience, est peut-être l'un des problèmes auxquels votre groupe devrait s'adresser puisqu'il peut avoir un effet négatif sur la qualité du travail qui est fait.

L'étendue de votre travail est tellement vaste et notre charge de travail est tellement considérable que, comme l'a laissé entendre le président, nous n'avons pas eu la possibilité de préparer un document qui indiquerait adéquatement notre position sur les domaines que vous avez indiqués et que vous voudriez examiner à l'avenir. Tout de même, les prises de position et les pratiques de la Commission sont bien connues. Nous espérons pouvoir vous apporter une certaine assistance, un peu d'aide, en nous rendant disponibles aujourd'hui et également à l'avenir si vous désirez que nous revenions pour reparrer de certaines questions.

Nous pouvons également vous fournir passablement de documentation qui est du domaine public et que vous voudrez peut-être examiner, et que nous pourrions peut-être retrouver plus facilement que votre personnel.

Dès le départ, je crois qu'il peut être utile de souligner certains commentaires et analyses récents que vous connaissez très bien mais qui ont un impact sur le sujet que vous étudiez. Le premier vient du Comité mixte des règlements et autres textes réglementaires qui a récemment recommandé une plus grande ouverture dans l'exercice de la fonction de réglementation.

Le rapport provisoire du Conseil économique du Canada, intitulé «Rationalisation de la réglementation publique» a demandé aux gouvernements une plus grande imputabilité dans l'exercice des activités de réglementation. Cette étude indique que la meilleure façon, et peut-être la seule, de préserver cette imputabilité, serait un système d'avis publics, d'audiences et peut-être de révisions qui permettraient à toutes les parties intéressées de faire connaître leur position avant l'entrée en vigueur des règlements.

L'Institut de recherches politiques a examiné les organismes de réglementation du point de vue de leur rapport avec les gouvernements provinciaux et du point de vue d'un représentant de l'intérêt public. Ces deux études font ressortir la nécessité de diffuser plus d'information auprès des parties intéressées et le besoin d'une plus grande ouverture dans la fonction de réglementation.

Ces études et d'autres études reviennent constamment sur le même thème: elles insistent sur l'imputabilité, la conscientisation du public, la participation et l'ouverture de l'activité de réglementation comme des éléments centraux de l'amélioration de notre processus de réglementation. Au CRTC, nous avons une grande expérience de ces questions et comme cela a été suggéré, il nous fera grand plaisir de répondre de façon détaillée à vos questions. Toutefois, dès le départ, je voudrais peut-être vous indiquer les domaines dans lesquels nous pensons avoir eu un certain succès et ceux dans lesquels nous pensons que nous n'avons peut-être pas complètement réussi.

[Text]

• 0940

I would like to pay tribute at this point to my predecessors, both as Chairman of the CRTC and as members of the commission and their staff, because when I came to the CRTC one of the things that I found very reassuring was the fact that the CRTC had been remarkable innovative in finding ways and in fact itself instituting a number of reforms in the regulatory process. I would like to mention just very briefly a few of these innovative and imaginative departures.

For instance, the CRTC has experimented with holding night sessions before its regular hearings at which no particular, specific subject was on the agenda, but where citizens were invited simply to come and meet members of the panel and discuss with them problems that preoccupied them. In fact, I think the very process of making no decisions without holding hearings, which is an important element in the CRTC's style, is indicative of the extent to which the commission has been very open and imaginative in trying to maximize consultation as much as possible.

In that context I think I should also point to the fact that, in many instances, we have held hearings on various parts of the country. The commission has avoided being too riveted to its seat in Ottawa—or Hull—and has gone out of its way to hold decentralized hearings throughout the country. Sometimes, in the same larger hearing process there may be sub-hearings in different communities pertaining to a matter which is under discussion at the larger, more centralized hearing.

In that context, I should perhaps point to the fact that the CRTC has set up regional offices, and has now, in several cities in the country, local staff who maintain contact with interested parties at the local level and who understand because, they live there, the preoccupations of the local communities.

In that context, also, I think it is very important that when Parliament established the CRTC in its present form it provided for part-time members who are not resident in the capital but who come to meetings, eight, ten times a year and attend hearings from time to time and who, of course, inject into the process the regional preoccupations with which they are very familiar.

There are other very innovative things that we have done. We have adopted a rather imaginative approach to confidentiality which, if it interests you, you may want to return to and explore more fully. We have tried to maximize throughout the number of interveners and, of course, as some of your own members have noted and your staff have noted, we have been innovative in trying to provide some sort of compensation for interveners when it was felt that, without some kind of financial help, they could not appear before our hearings. While that has largely been done in the field of telecommunications, I gather that at some point some help was also provided to interveners in the broadcasting area.

[Translation]

Je voudrais rendre hommage à mes prédécesseurs, tant que président du CRTC qu'aux membres du Conseil et à leur personnel, parce que, lorsque je suis arrivé au CRTC, l'une des choses que j'ai trouvée rassurante était le fait que le CRTC avait été très original dans sa façon de trouver de nouvelles façons de faire les choses et, en fait, il a initié lui-même un bon nombre de réformes dans le processus de réglementation. Je voudrais mentionner très brièvement quelques-unes de ces innovations et trouvailles originales.

Par exemple, le CRTC a fait l'expérience de séances en soirée avant ses audiences régulières pour lesquelles aucun sujet particulier n'était mis à l'ordre du jour, et où les citoyens étaient simplement invités à venir pour rencontrer les membres du Conseil et discuter avec eux des problèmes qui les intéressent. En fait, je pense que le processus même qui consiste à ne prendre aucune décision sans avoir tenu des audiences, qui est un élément important de la politique du CRTC, indique à quel point le Conseil a été ouvert et original dans ses efforts pour augmenter les consultations au maximum.

Dans ce contexte, je crois que je devrais également mentionner le fait que, dans de nombreux cas, nous avons tenu des audiences dans diverses régions du pays. Le Conseil a évité d'être cloué à son siège à Ottawa ou à Hull, et s'est donné beaucoup de mal pour décentraliser ses audiences partout au pays. Quelquefois, dans le cadre d'audiences plus larges, il peut y avoir des sous-audiences dans différentes localités sur des questions qui font l'objet de discussions au niveau des audiences plus larges et plus centralisées.

Dans ce contexte, je devrais peut-être souligner le fait que le CRTC a établi des bureaux régionaux. Il en a maintenant plusieurs dans différentes villes avec un personnel permanent qui garde le contact avec les parties intéressées au niveau local et qui comprennent bien, du fait qu'ils habitent le même endroit, les préoccupations des gens de leur localité.

Dans ce contexte, également, un fait très important est le fait que le Parlement a, lorsqu'il a créé le CRTC dans sa forme actuelle, prévu la participation de membres à temps partiel qui n'ont pas leur résidence dans la capitale, et qui viennent à des réunions 8 ou 10 fois par année, et assistent aux audiences à l'occasion et qui, bien sûr, injectent dans le processus les préoccupations régionales qu'ils connaissent très bien.

D'autres choses très originales ont également été faites. Nous avons pris une attitude plutôt originale vis-à-vis de la confidentialité. Vous voudrez peut-être, si cela vous intéresse, revenir sur ce point un peu plus tard. Tout au long du processus, nous avons essayé d'augmenter le nombre des intervenants et, bien sûr, comme certains de vos membres et votre personnel l'ont déjà remarqué, nous avons trouvé des façons originales de fournir une certaine indemnité aux intervenants dans les cas où nous pensions que, sans une certaine aide financière, ils ne pourraient pas se présenter à nos audiences. Cela a été fait d'une façon assez étendue dans le domaine des télécommunications, mais je pense également qu'à un certain point, une certaine aide a également été fournie aux intervenants dans le domaine de la radiodiffusion.

[Texte]

A notre avis, la publication des avis publics et des décisions ainsi que la tenue d'audiences et de rencontres publiques se sont avérées être des efforts couronnés de succès. Nous faisons tout en notre pouvoir afin d'encourager les intervenants éventuels et le public à faire valoir leurs opinions au Conseil.

Il nous semble avoir réussi à présenter de façon générale les raisons de nos décisions de façon à ce que tout lecteur intéressé puisse les comprendre facilement. De plus, nous tentons de propager le plus possible la philosophie du Conseil sur des questions données grâce à nos services d'information, aux discours prononcés par les membres et les hauts fonctionnaires du Conseil et grâce aussi à la publication de nombreux rapports, documents de recherche et études sur des questions relevant de notre compétence.

• 0945

Les critiques que le public adresse au Conseil témoignent peut-être de notre réussite. Le C.R.T.C. est la cible d'attaques constantes, et c'est une bonne chose. Cela nous force à être vigilants et à nous rappeler que l'intérêt que nous servons est celui du public. Bien sûr, à l'occasion, quelqu'un nous complimente et nous n'y voyons aucun inconvénient.

Paradoxalement, le niveau de participation du public semble diminuer et cela nous laisse perplexes. Chose certaine, il n'a pas augmenté et nous sommes loin de nous en réjouir. Faut-il voir là un signe de l'apathie de la part du public ou bien encore de la satisfaction face à notre travail, un effet de la prolifération des groupes de pression, ou est-ce peut-être simplement un phénomène cyclique. Peu importe la raison, cette situation nous cause certaines difficultés. Les contraintes budgétaires que nous connaissons nous forcent à démontrer que l'argent que nous consacrons afin d'augmenter la participation du public donne des résultats tangibles et est essentiel à la poursuite de nos objectifs. Mr. Chairman, perhaps I could just briefly summarize that last point in English in case some members did not catch my French, although everybody tells me that my French is understandable.

The Chairman: It is not because of the inadequacy of your French at all sir, I can assure you.

Mr. Meisel: The point I think of concern is that we have noted that although we have made very serious efforts to maximize the participation of the public at our hearings and in our work there has been a slight diminution of attendance at hearings and other signs of interest which concerns us.

We think we have done a reasonably good job insofar as the commission's formula regulations themselves are concerned, and with their consolidation, distribution and regular review. The Broadcasting Act, of course, requires the prepublication of proposed regulations. Our new telecommunication procedures provide some reforms that have been called for in the past, such as the awarding of costs to interveners. The commission is currently drafting new broadcasting procedures. They will be the subject of a public hearing and, I hope, will address the basic issues of accountability, public awareness, participation and openness.

[Traduction]

In our opinion, the publication of public notices and decisions and the holding of public hearings and meetings have had a tremendous success. We are doing everything we can to encourage eventual interveners and the public to make their opinions known to the Commission.

We think that we have succeeded in presenting generally the reasons for our decisions so as to make them easy to understand by any interested reader. We are also attempting to popularize as much as possible the philosophy of the Commission on certain issues with our information services, speeches pronounced by our members and senior officers of the Commission and also with the publication of many reports, working documents and studies on issues relevant to our jurisdiction.

The criticism that the public gives to the Commission might be an indication of our success. The CRTC is constantly under fire and we think its very good. This forces us to be on our guard and to bear in mind that the interest that we are serving is the public interest. Of course, sometimes, someone congratulates us and we certainly do not object to that.

Paradoxically, the level of participation of the public seems to be decreasing and that leaves us a little bit concerned. It has certainly not increased and we are not very happy about it. Is that a sign of apathy on the part of the public or of satisfaction towards our work, an effect of the proliferation of pressure groups, or is it perhaps a simple cyclic phenomenon. Whatever the reason, this situation causes us certain difficulties. The budgetary constraints that we have forces us to demonstrate that the money that we spend to increase the participation of the public gives tangible results and are essential to the pursuit of our goals. Monsieur le président, je pourrais peut-être résumer brièvement le dernier point en anglais au cas où certains membres n'auraient pas compris mon français, bien que tout le monde me dit que mon français est compréhensible.

Le président: Ce n'est pas du tout à cause de la qualité de votre français, monsieur, je vous l'assure.

M. Meisel: Le point qui nous intéresse, je pense, est que nous avons remarqué que bien que nous ayons fait des efforts très sérieux pour augmenter la participation du public à nos audiences et dans notre travail, il y a eu une légère diminution des présences aux audiences et d'autres signes d'intérêt qui nous préoccupent.

Nous pensons que nous avons fait un travail raisonnablement bon en ce qui concerne la formule de règlement du Conseil lui-même et avec leur consolidation, distribution et révision périodiques. La loi sur la radiodiffusion exige, bien sûr, une deuxième publication des projets de règlement. Notre nouvelle procédure en matière de télécommunications prévoit certaines réformes qui ont été proposées dans le passé, comme l'attribution des frais aux intervenants. Le conseil rédige actuellement de nouvelles procédures en matière de radiodiffusion. Elles feront l'objet d'une audience publique et, je l'espère, solutionneront les problèmes de base de l'imputabilité, de la conscientisation du public, de la participation et de l'ouverture.

[Text]

Some problems, of course, persist and are hard to irradicate. The lucidity and simplicity with which we communicate with the public could probably be improved. We are working on that. Legal constraints sometimes restrict our openness.

We do not get things done as quickly as we would like. There are many reasons for this. To some extent, a direct result of the time that must be spent, and carefully spent, to ensure that our activities do encourage public participation.

I raise this matter here for an important and rather delicate reason. Your discussion paper suggests that many new obligations and mechanisms could be put in place in bureaucracies in order to solicit, assure and protect public participation. The CRTC has made serious, even eager attempts to do this and we know that with the best will in the world and with complete dedication in these goals we must spend a lot of time to serve them in spirit as well as in letter. I am a little anxious to think what might happen in any department or agency where the goals were imposed rather welcomed by the people actually doing the work.

Mr. Chairman, in conclusion, I would simply like to make a personal observation if I may. As you probably know, I am a fairly new boy in this job and have spent the last 30 years as a student of politics in Canada and hence have been very much concerned with the kinds of issues that your committee confronts. The issues that particularly preoccupy me are fairness, access, accountability and the danger, perhaps, of policy-making by bodies which are not directly accountable to Parliament. I have reacted individually very strongly to many of the things in your document and would very much like at some point to perhaps discuss them as a political scientist. But that is not my job today so I shall try to suppress my former persona and operate here as chairman of my team, who I have introduced and who will be delighted to provide the kind of information that you like and who, of course, have had much more experience with our practices than I have, and have written some of them. So we are ready to do whatever we can to help you today, and, as suggested, if we can follow this up in some way, we would be very glad to do so.

The Chairman: We appreciate your remarks and particularly your offer to have an ongoing relationship here in order that not only can we get back to you but as you see our work unfolding we would appreciate your continuing input into it. It was very kind of you. Could we start the questioning please with Mr. MacLellan?

[Translation]

Certains problèmes bien sûr, continueront à exister et il est difficile de les faire disparaître. La lucidité et la simplicité avec lesquelles nous communiquons avec le public pourraient probablement être améliorées. Nous travaillons là-dessus dans le moment. Des contraintes d'ordre juridique restreignent quelquefois notre ouverture.

Nous ne pouvons pas faire les choses aussi rapidement que nous le souhaiterions. Il y a plusieurs raisons pour cela. Jusqu'à un certain point, un résultat direct du temps que nous devons dépenser, en faisant très attention, pour faire en sorte que nos activités encouragent réellement la participation du public.

Je soulève cette question à ce moment-ci pour une raison très importante et plutôt délicate. Votre document de travail propose que plusieurs nouvelles obligations et mécanismes soient mis en place dans les bureaucraties pour solliciter, assurer et protéger la participation du public. Le CRTC a fait des efforts très sérieux, et a même manifesté beaucoup d'empressement, pour faire cela et nous savons qu'avec la meilleure bonne volonté du monde et un engagement total vis-à-vis ces objectifs, nous devons dépenser beaucoup de temps pour les poursuivre tant en théorie qu'en pratique. Je suis un peu perplexe à l'idée de ce qui pourrait arriver dans un ministère ou un organisme où les objectifs seraient imposés plutôt que d'avoir été choisis volontairement par les personnes qui font en fait le travail.

Monsieur le président, en conclusion, j'aimerais simplement faire une observation personnelle, si vous le permettez. Comme vous le savez probablement, je viens tout juste de prendre ces fonctions et j'ai passé les 30 dernières années comme étudiant des sciences politiques au Canada et depuis, j'ai toujours été intéressé par le genre de questions que votre comité étudie. Les questions qui me préoccupent particulièrement sont l'équité, l'accessibilité, l'imputabilité et le danger que représente, peut-être, l'établissement de politiques par des organismes qui ne sont pas directement responsables au Parlement. À titre personnel, j'ai réagi très vivement à plusieurs choses qui sont énoncées dans votre document et j'aimerais beaucoup, à un moment donné peut-être en discuter avec vous en tant que politologue. Ce n'est toutefois pas à ce titre que je suis devant vous aujourd'hui et je vais donc essayer d'oublier cette partie de ma personne et de fonctionner comme président de mon groupe, que je vous ai présenté et qui se fera un plaisir de vous fournir les renseignements que vous voulez. Ils ont beaucoup plus d'expérience avec nos pratiques que moi et ils ont rédigé certaines d'entre elles. Nous sommes donc prêts à vous aider dans toute la mesure de nos capacités et, comme cela a été mentionné, il nous fera plaisir d'assurer un certain suivi si cela peut être utile.

• 0950

Le président: Nous vous remercions de vos commentaires et plus particulièrement de l'offre que vous nous avez faite d'établir des rapports plus soutenus, non seulement pour que nous puissions vous rencontrer de nouveau mais pour que, à mesure qu'avanceront nos travaux, vous puissiez continuer à nous fournir votre collaboration. C'est très aimable de votre

[Texte]

Mr. MacLellan: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Meisel, I can assure you that I am interested in whatever you can say from either one of the two hats. If you feel that you could interject something of a political scientific nature, I am sure all the panel staff will welcome your comments. Sometimes if we just deal technically on these questions things can fall between the stools and sometimes additional information from another point of view can be most helpful.

I was interested particularly in your interest in the questions of fairness, access and accountability. I can assure you that is a very relevant point as far as this task force is concerned.

You probably have noticed, sir, in suggestion 16 of our interim report, at page 17 of our discussion paper, we noted the criticism that the enabling statutes for regulatory agencies contained broad, vague and even conflicting mandates. Do you find that the enabling legislation relative to the CRTC is too broad, vague and possibly containing conflicting mandates?

Mr. Meisel: I will quickly answer it myself and then ask whether some of my colleagues would like to add something to what I have said.

I have personally not encountered any particularly conflicting forces in our mandate, but here I am not sure whether I am speaking as the chairman of the CRTC, which half is sitting up here. Certainly as someone watching the operation of the commission over the years I have felt that very often the commission was called upon to make decisions which probably ought to have been made by Parliament. In other words, that perhaps the mandate was somewhat larger than might have been desirable so that major policy decisions were in fact made by the CRTC, and with very powerful consequences for the country. I think they were always taken very responsibly, but it is Parliament that should in fact make those decisions. I wonder if Mr. Therrien has anything to add to this.

Mr. R. Therrien (Vice-Chairman, CRTC): Of course, you could start back in 1968, even before that, at the time of the BBG, where the BBG in fact did not grant licences but recommended something. I personally believe, although I am not a lawyer, that the inclusion in the Broadcasting Act of the licencing power was in fact a great improvement because it permits hearings, of course within the confines of the objectives of the Broadcasting Act, and then reaching a decision. Of course, on decisions there is the power to appeal, either to the Cabinet or the federal court. The inclusion of cable, because, being an electrical engineer on the scene for the past 30 years, I think, it was obvious that under the Department of Transport licences where permits had been issued for entirely the same area, it did not permit exactly a rationalization of either the broadcasting system in Canada or telecommunications, so I

[Traduction]

part. Pouvons-nous commencer les questions avec M. MacLellan?

M. MacLellan: Merci, monsieur le président. Monsieur Meisel, je puis vous assurer que je suis très intéressé par ce que vous aurez à dire, tant à titre de politologue qu'à titre de président. Si vous croyez que vous pouvez faire intervenir des éléments de sciences politiques, je suis sûr que tous les membres du groupe se réjouiront de vos commentaires. Quelquefois, nous n'abordons ces questions que d'un point de vue technique. Certaines choses peuvent rester coincées entre l'arbre et l'écorce et quelquefois, des renseignements additionnels provenant d'un autre point de vue peuvent être très utiles.

J'ai été particulièrement intéressé par l'intérêt que vous portez aux questions d'accessibilité et d'imputabilité. Je puis vous assurer que ce sont des questions très pertinentes en ce qui concerne ce groupe de travail.

Vous avez probablement remarqué, monsieur, à la proposition numéro 16 de notre rapport provisoire, à la page 17 de notre document de travail, que nous avons signalé les critiques faites au sujet des lois cadres des organismes de réglementation et voulant que ces lois énoncent des mandats larges, vagues et même incompatibles. Trouvez-vous que la loi cadre du CRTC prévoit des mandats trop larges, vagues et possiblement incompatibles?

M. Meisel: Je vais répondre brièvement moi-même et je demanderai ensuite à certains de mes collègues s'ils ont quelque chose à ajouter.

Personnellement, je n'ai pas constaté d'incompatibilité dans nos mandats, mais même si je vous parle à titre de président du CRTC, je ne sais pas quelle moitié de ma personne vous adresse la parole. En tant qu'observateur du fonctionnement du Conseil au cours des années, j'ai certainement eu le sentiment, très souvent, qu'on demandait au Conseil de prendre des décisions qui auraient probablement dû être prises par le Parlement. En d'autres termes, le mandat était peut-être plus large que ce qui aurait été souhaitable de sorte que les décisions de politiques principales ont été en fait prises par le CRTC, avec des conséquences très importantes pour le pays. Je pense que ces décisions ont toujours été prises de façon très responsable, mais c'est le Parlement qui devrait, en fait, prendre ces décisions. Je me demande si M. Thérien aurait quelque chose à ajouter à cela.

M. R. Therrien (vice-président, CRTC): Bien sûr, nous pourrions remonter à 1968, et même avant cette date, à l'époque du BGR, alors que le BGR n'accordait pas en fait de licences mais faisait simplement des recommandations. Je crois personnellement, bien que je ne sois pas avocat, que l'inclusion du pouvoir d'accorder des licences dans la Loi sur la radiodiffusion a, en fait, été une amélioration majeure parce qu'elle permet de tenir des audiences, bien sûr à l'intérieur des objectifs de la Loi sur la radiodiffusion, et ensuite la prise de décision. En outre, ces décisions sont susceptibles d'appel, soit devant le Cabinet, soit devant la Cour fédérale. L'inclusion du câble, vu que pendant les 30 dernières années j'ai été sur la scène en tant qu'ingénieur en électricité, je pense qu'il était évident qu'en vertu des licences du ministère des Transports, plusieurs permis étaient accordés pour exactement le même

[Text]

accepted these responsibilities as Commissioner under the Broadcasting Act, as a great improvement. In fact, we can say today that 1968 saw the rationalization of a new system which is cable and considered as a broadcasting receiving undertaking. Of course, as you will remember, there have been many policies. I was one of the authors of the first one.

A second one was designed in 1971, and I would like to point out that that policy was designed after a public hearing, and so forth. There has been criticism, of course, of these policies. They have been reviewed from time and, except for the common carrier side which was not under the jurisdiction of the CRTC, at least the federally incorporated common carrier, but it created at the beginning of the CRTC a kind of dichotomy.

Bell Canada, I should point out to this committee, was quite co-operative by sending their vice-president at the outset to try to discuss the cable problems in Canada. But I personally feel that the inclusion of a certain responsibility in regulation of rates helped the CRTC process.

It has been discussed many times—and I do not want to be too long in my answer—the power of directive concerning policy, the problem that Mr. Meisel referred to. If I remember well—and I may be corrected by some of our staff here—but I think at that level the position of the CRTC was that if there has to be a directive, because any act can be amended by Parliament, what could be really apropos to a regulatory board are the areas in which policy directives could be issued. A regulatory board would be helpful here. I mean the precision in the areas, because what could happen is what has happened in the past.

If you have public hearings, without policy directives that can be issued, say, in an amendment to the Broadcasting Act, then you could have a public hearing, a public process, try to establish fairness, and then, after a hearing, if there is a policy directive, then the regulatory board, of course, would have to come back and have another hearing, taking into account other criteria.

Of course, at the time the CRTC did not have the time to discuss it under the new chairmanship, but if there has to be a policy directive to any regulatory board, the areas in which this should apply to me should be specified in order to prevent a short circuit of the public hearing process and, of course, save a lot of energy.

I am sorry about that long answer. I do not know whether the Chairman wants to follow up on that.

[Translation]

domaine, cela ne permettait pas une rationalisation du système de radiodiffusion au Canada ou des télécommunications, alors j'ai accepté ces responsabilités à titre de membre du Conseil en vertu de la Loi sur la radiodiffusion, et je trouve que cela a été une grande amélioration. En fait, nous pouvons dire aujourd'hui que 1968 a vu l'émergence d'une rationalisation d'un nouveau système qui est le câble et qui est considéré comme une entreprise de réception de radiodiffusion. Evidemment, vous vous en souviendrez, il y a eu plusieurs différentes politiques. J'ai été l'un des auteurs de la première.

Une deuxième a été conçue en 1971, et j'aimerais souligner que cette politique a été conçue après des audiences publiques, et ainsi de suite. Il y a eu des critiques, bien sûr, de ces politiques. Elles ont été révisées de temps à autre et excepté pour ce qui concerne les entreprises de télécommunication qui ne tombaient pas sous la juridiction du CRTC, au moins celles constitués en vertu des lois fédérales, mais cela a créé au début du CRTC un genre de dichotomie.

Je dois souligner auprès de ce comité que la société Bell Canada a été très coopérative en envoyant son vice-président dès le début pour essayer de discuter des problèmes du câble au Canada. Toutefois, je trouve personnellement que l'inclusion de certaines responsabilités dans le domaine de la tarification a aidé le processus du CRTC.

Le problème de donner des directives en matière d'établissement de politiques, le problème que M. Meisel a mentionné, a été discuté très souvent et je ne voudrais pas m'étendre trop longuement sur la question. Si ma mémoire est fidèle, et quelqu'un voudra peut-être me corriger si je me trompe, je crois qu'à ce niveau, la position du CRTC a été que s'il devait y avoir une directive, vu que toute loi peut être modifiée par le Parlement, ce qui conviendrait particulièrement bien à un organisme de réglementation ce sont les domaines dans lesquels les directives de politiques peuvent être émises. Un organisme de réglementation pourrait être utile dans ce domaine. Je pense à la précision dans ces domaines, parce que ce qui pourrait arriver est ce qui s'est déjà produit dans le passé.

Si vous avez des audiences publiques sans pouvoir énoncer des directives de politiques, disons, en ce qui concerne des modifications à la Loi sur la radiodiffusion, alors vous pourriez avoir une audience publique, un processus ouvert au public, pour essayer d'établir l'équité et, après l'audience, s'il y a une directive de politiques, alors l'organisme de réglementation, bien sûr, devrait revenir en arrière et faire une nouvelle audience, pour tenir compte de cette directive et de d'autres critères.

Bien sûr, à l'époque, le CRTC n'a pas eu le temps d'examiner cette question avec son nouveau président, mais s'il doit y avoir une directive de politiques à un organisme de réglementation, les domaines auxquels elle devrait s'appliquer devraient à mon avis être précis de manière à éviter de court-circuiter le processus des audiences publiques et, bien sûr, de manière à économiser beaucoup d'énergie.

Excusez-moi de la longueur de ma réponse. Le président voudra peut-être ajouter quelque chose.

[*Texte*]

Mr. Meisel: Perhaps Mr. Lawrence might want to comment.

Mr. J. Lawrence (Vice-Chairman, Canadian Radio-television and Telecommunications Commission): I think there is one point that could be made. I think the mandate of the CRTC on the broadcasting side, under the Broadcasting Act, is very clear. I do not think that language is very obscure language, it is quite clear. It is certainly also very broad. But the mandate given to the CRTC in the Broadcasting Act is not just regulation; it is also supervision. And the things that it is supposed to accomplish by way of nonregulation or supervision are certain broad cultural and social goals which I think make that act quite an unusual act.

If Parliament could be more specific about the kinds of things that they want to achieve by that system, then the act could be less broad and more precise, but I think that is very difficult to be because you are dealing with philosophical concepts and that sort of thing. But I think it is important perhaps to draw attention to the fact that the CRTC is both a supervisory body as well as a regulatory body and that perhaps makes that act stand a little bit on its own.

I do not know how the NTA compares with that; perhaps Greg Kane does. There are broad policy statements, I think, in the National Transportation Act too, but I am not sure they are as broad in terms of philosophical scope.

Mr. MacLellan: You feel generally then that the legislation could be stated in more explicit terms?

• 1000

Mr. Lawrence: I think it might be more beneficial. It could be. I question whether it can be, I guess.

Mr. MacLellan: Yes. Is that just on the broadcasting side or on telecommunications?

Mr. Lawrence: No, I think on the broadcast side. The telecom side is quite straightforward. Just and reasonable rates, I think is where you come down.

I would always like somebody to correct me if I am wrong, because I am quite new on that.

Mr. David Osborn (General Counsel, Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission): I was going to add, with your permission, Mr. Chairman, that Section 3 of the Broadcasting Act, which contains the policy directive to the commission, has a number of elements within it. Just on the last point of your question, which had to deal with conflict of the policy, I do not think there is any necessary conflict between the various elements of the policy, but I think it is clear, after 12 years of commission experience, that all of them cannot be pursued at the same time to their full intent and effect. The Canadian ownership directive was pursued very rigorously, as it needed to be, in the early stages of the commission's history. More recently we are seeing greater

[*Traduction*]

M. Meisel: M. Lawrence aurait peut-être des commentaires.

M. J. Lawrence (vice-président, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes): Je crois qu'il y a lieu d'éclaircir un point. Je crois que le mandat du CRTC du côté de la radiodiffusion, en vertu de la Loi sur la radiodiffusion, est très clair. Je ne crois pas que la formation soit obscure, elle est très claire. Elle est certainement aussi très large. Mais le mandat qui a été donné au CRTC par la Loi sur la radiodiffusion n'est pas simplement la réglementation; il comporte également un aspect de surveillance. Les choses qu'il est censé faire par voie non réglementaire ou par supervision sont certainement des objectifs vastes culturels et sociaux qui en font, je crois, une loi assez originale.

Si le Parlement pouvait être plus précis au sujet du genre de choses qu'il veut accomplir par ce système, alors la loi pourrait être moins large et plus précise, mais je crois que cela est très difficile parce que vous traitez alors avec des concepts philosophiques et des choses de cette nature. Toutefois, je crois qu'il est important d'attirer peut-être votre attention sur le fait que le CRTC est tant un organisme de surveillance qu'un organisme de réglementation et cela fait peut-être de cette loi quelque chose d'assez unique.

Je ne sais pas si on retrouve les mêmes caractéristiques dans la LNT; Greg Kane le sait peut-être. Il y a des énoncés généraux de politique, je crois, dans la Loi nationale sur les transports également, mais je ne sais pas si leur portée philosophique est aussi large.

M. MacLellan: D'une façon générale, vous pensez que la législation devrait être exprimée en termes plus précis?

M. Lawrence: Je crois que cela pourrait être plus profitable. Je pense que ça pourrait l'être. Je suppose que je mets en doute le fait que ça pourrait l'être.

M. MacLellan: Oui. Est-ce seulement du côté de la radiodiffusion ou du côté des télécommunications?

M. Lawrence: Non, je pense que c'est du côté de la radiodiffusion. Je crois que le côté télécommunication est assez clair. Je crois qu'il se résume à des taux justes et raisonnables.

J'aimerais que chacun se sente libre de me corriger si je me trompe, parce que ça ne fait pas longtemps que je suis dans le domaine.

M. David Osborn (chef du contentieux, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes): Monsieur le président, j'aimerais ajouter avec votre permission que l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion, qui énonce les directives de politique pour le Conseil, contient un certain nombre d'éléments. Seulement sur le dernier point de votre question, qui portait sur les incompatibilités de politiques, je ne crois pas qu'il y ait des conflits inévitables entre les divers éléments de la politique mais je crois qu'il est clair, après 12 années d'expérience auprès du Conseil, que tous ces éléments ne peuvent pas être poursuivis pleinement et jusqu'à leur plein effet en même temps. La directive sur la propriété canadienne a été appliquée vigoureusement, comme elle devait l'être, au

[Text]

concern paid to the policy directive that the system should be open to new technological developments and so on. So as with any organization and any industry, there is an ebb and a flow in what is important. I agree with the comment that it is broad, it is clear; but there are certain problems in implementing all of it at the same time. The telecommunications part of our jurisdiction is not subject to the same kinds of broad policy directive, as you probably know.

Mr. MacLellan: Yes. Definitely.

Mr. Osborn: It is a narrower set of criteria. Rates must be just and reasonable and not unduly discriminatory, and the focus is much narrower and more precise.

Mr. MacLellan: Does the CRTC find itself at any time strait-jacketed by legislation as it is presently set forth?

Mr. Meisel: Mr. Chairman, I wonder if I could ask one or two of my staff to come back still to the original question you asked, because I think there is one area we have not touched, the joint responsibility we have with the DOC in some licensing activities. Lise Ouimet might perhaps—if there is any problem there, this would be a good . . .

Mrs. Lise Ouimet (Executive Director, Broadcasting, Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission): No, I think the Broadcasting Act outlines quite clearly the role of each group and there is really good co-ordination between the two. Theoretically I do not see any problem with each role being distinctive like this, as outlined in the Broadcasting Act. I would say, as for the broad objectives, that having had these broad objectives worded broadly in the Broadcasting Act of 1968 was an advantage, because technology has mushroomed, has developed to such an extent that if they had been very limited objectives, we would have had difficulty evolving or developing our responsibility in a way that would have enhanced the development of the Canadian broadcasting system. But because of the fact that these were broad objectives, it has enabled us to adapt to the times.

Mr. Meisel: Mr. Chairman, also, when we grant a licence, we do not do so in broadcasting without the Department of Communications first having given the technical certificate license which is needed, and that of course means we are not exclusively responsible for the speed at which we operate, particularly since in some cases the Department of Communications may well have to talk to the FCC about some of these technical aspects. So there is in fact another government involved altogether. So I think this is not a major problem, but it does affect the speed with which we can sometimes operate.

[Translation]

début de l'existence du Conseil. Dernièrement, nous avons attaché plus d'importance aux directives de politique voulant que le système soit plus ouvert aux nouveaux développements technologiques et ainsi de suite. Par conséquent, comme dans toute organisation et dans toute industrie, il y a un genre de mouvement de marée qui est très important. Je suis d'accord avec la personne qui a dit qu'il est large et clair; mais l'application intégrale de chacun au même moment pose certains problèmes. Les télécommunications, qui font partie de notre mandat, ne sont pas assujetties au même genre de directives de politique générale, comme vous le savez probablement.

Mr. MacLellan: Oui. Définitivement.

Mr. Osborn: Il s'agit d'un ensemble de critères plus étroits. Les taux doivent être justes et raisonnables et ne doivent pas établir de distinction injustifiée; la portée est plus étroite et plus précise.

Mr. MacLellan: Est-ce que le CRTC se trouve par moment placé dans une camisole de force par la législation en vigueur à l'heure actuelle?

Mr. Meisel: Je me demande si je pourrais demander à une ou deux personnes de mon personnel de revenir encore une fois à la question initiale que vous avez posée, parce que je crois qu'il y a un domaine que nous n'avons pas touché, la responsabilité conjointe que nous avons avec le ministère des Communications dans certaines activités d'octroi des licences. Lise Ouimet pourrait peut-être . . . s'il y a un problème, il serait peut-être bon . . .

Mme Lise Ouimet (directeur exécutif de la radiodiffusion, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes): Non, je crois que la Loi sur la radiodiffusion énonce très clairement le rôle de chaque groupe et je crois qu'il y a réellement une bonne coordination entre les deux. Théoriquement, je ne vois aucun problème entre les rôles parce qu'ils sont très distincts l'un de l'autre, comme l'énonce la Loi sur la radiodiffusion. Je dirais, pour ce qui concerne les objectifs larges, que le fait d'avoir des objectifs formulés en termes larges dans la Loi sur la radiodiffusion de 1968 constitue un avantage, parce que la technologie s'est développée aussi rapidement que le font les champignons, et s'est développée à un tel point que si les objectifs avaient été très limités, nous aurions eu beaucoup de difficulté à évoluer ou à développer nos responsabilités d'une manière qui aurait favorisé le développement du réseau de radiodiffusion canadien. Alors, le fait que les objectifs sont larges nous a permis de nous adapter aux changements.

Mr. Meisel: Monsieur le président, il y a également le fait que, lorsque nous accordons une licence, nous ne le faisons pas dans le domaine de la radiodiffusion sans que le ministère des Communications ait d'abord délivré le certificat technique qui est nécessaire et cela signifie que nous ne sommes pas entièrement responsables de la vitesse à laquelle nous fonctionnons surtout du fait que, dans certains cas, le ministère des Communications peut très bien avoir à consulter la FCC sur certains aspects techniques. C'est donc comme s'il y avait en fait un autre gouvernement d'impliqué. Je ne crois pas qu'il s'agisse

[Texte]

I believe Mr. Wyman has a comment on that, if we may still complete that.

Mr. Ken Wyman (Executive Director, Telecommunications, Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission): I will be very brief, Mr. Chairman. I just want to comment on the telecommunications part of the commission's work and particularly as it relates to the objectives in the legislation that govern that which are basically the Railway Act and certain provisions in the National Transportation Act which are made applicable to telecommunications. It speaks of just and reasonable rates and it speaks of undue preference. In one sense, I suppose you could say it is a narrower mandate than the commission has in broadcasting in so far as it does not give the commission authority to regulate content of the messages, which are carried by the carriers, and is limited to the regulation of rates and ensuring that services are available without undue preference or discrimination.

• 1005

But looked at from another standpoint, I think the mandate is really quite broad because, while there is no jurisdiction over content, there is nothing in the legislation for example that gives the commission any specific guidelines with respect to what constitutes just and reasonable rates. There are no specific guideline as to whether urban users should subsidize rural users or whether business users should subsidize residential users, et cetera. There are no specific guidelines in the legislation with respect to the degree to which there should be competition or monopoly in the provision of telecommunications services which is becoming an increasingly important issue in many guises.

I personally think—and this is a personal view—that it would be very difficult and perhaps even undesirable for Parliament to attempt to put in more specific guidelines in that area. I say that against the background first of all of the very rapid developments in technology which are occurring in that industry. I think it would be difficult and perhaps unwise to attempt to establish specific guidelines which might not anticipate the way technology is going and where the balance should come as between competition and monopoly.

But as far as I am concerned, the telecommunications part of our legislation, it is important to keep in mind, does give quite a bit of scope to the commission subject to the appeal provisions to Cabinet and so on within the framework of the determination of rates and what constitutes undue preference or discrimination.

Mr. Meisel: If I understand correctly Mr. MacLellan's question, the issue that was raised was whether the mandate is really large enough and what we need to do. And then, I think, you were also concerned about the question of accountability.

[Traduction]

d'un problème majeur, mais cela a quelquefois un effet sur notre vitesse de fonctionnement. Je crois que M. Wyman a un commentaire sur ce point, si nous pouvons terminer cette question.

M. Ken Wyman (directeur exécutif des télécommunications, Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes): Monsieur le président, je serai très bref. Je voudrais simplement faire un commentaire sur la partie télécommunication du travail de la Commission surtout en ce qui concerne les objectifs énoncés par la législation qui les régit, c'est-à-dire essentiellement la Loi sur les chemins de fer et certaines dispositions de la Loi nationale sur les transports qui s'appliquent aux télécommunications. Elle parle des taux justes et raisonnables et elle parle des distinctions injustifiées. En un certain sens, je suppose que vous pourriez dire qu'il s'agit d'un mandat plus étroit que celui que le Conseil a en matière de radiodiffusion dans la mesure où il ne donne pas au Conseil le pouvoir de réglementer le contenu des messages qui sont diffusés par les entreprises et dans la mesure où il est limité à la réglementation des taux et à s'assurer que les services sont disponibles sans distinction injustifiée et sans discrimination.

Mais si on examine cette question, je crois que le mandat est en réalité très large puisque, s'il n'a aucune juridiction sur le contenu, aucune disposition de la législation ne donne, par exemple, au Conseil aucun critère précis sur ce qui concerne des taux justes et raisonnables. Il n'y a aucun critère précis sur la question de savoir si les usagers des villes devraient subventionner les usagers des régions rurales ou si les usagers commerciaux devraient subventionner les particuliers et ainsi de suite. Il n'y a aucun critère précis dans la législation en ce qui concerne le degré de compétitivité ou les monopoles dans la fourniture des services de télécommunication, ce qui est en train de devenir une question de plus en plus importante à plusieurs points de vue.

Je crois personnellement, et il s'agit d'une opinion tout à fait personnelle, qu'il serait très difficile et peut-être même qu'il ne serait pas souhaitable que le Parlement essaie d'énoncer des critères plus précis dans ce domaine. Je dis cela en tenant compte, premièrement de la rapidité des développements de la technologie qui se produisent dans ce domaine. Je crois qu'il serait difficile et qu'il ne serait peut-être pas sage d'essayer d'établir des critères précis qui ne pourraient pas prévoir les nouveautés technologiques ni où devrait se situer l'équilibre entre la compétitivité et le monopole.

Toutefois, en ce qui me concerne, la partie de notre législation qui traite des télécommunications, il est important de ne pas l'oublier, donne passablement d'envergure au Conseil sous réserve des dispositions d'appel auprès du Cabinet et ainsi de suite, à l'intérieur du cadre de la fixation des taux et de ce qui constitue des distinctions injustifiables ou de la discrimination.

M. Meisel: Si j'ai bien compris la question de M. MacLellan, la question était de savoir si le mandat est assez large et ce qu'il y a lieu de faire. Je crois que vous posiez également des questions au sujet de l'imputabilité.

[Text]

Mr. MacLellan: Yes. As far as telecommunications is concerned, it does not seem that the present legislation straitjackets the commission at all. I just follow up from the broadcasting side whether you feel that it straitjackets that aspect of your work.

Mr. Meisel: I would not think so.

Mr. Osborn: The only comment that I would have in that regard is that until now I have never heard anyone in the commission express that view. My own view would be that it has not created any straitjacket or limitation.

There is a question on the horizon which is now being discussed in the industry and in the commission as to whether or not the definition of "broadcasting" within the act is wide enough or broad enough to permit the commission to continue to regulate certain technological developments which occur primarily in the area of satellite transmission. That is a question that has both legal and policy aspects to it and it has not been resolved.

We come to these questions from an industry that is so rapidly changing and developing that one can hardly keep one's eye on the movement, whether one is a regulator or a member of that industry, and so we have some concerns about the near future. But I do not think it has created a problem in the past. And I suppose that is a tribute to those parliamentarians who drafted that act. It is 12 years old now and it is in a rapidly developing area and it has suited its purpose.

The Chairman: What government drafted that act?

Mr. Osborn: I thin it received the unanimous approval of all the members in the House at the time. It may be the only act in Parliament's history.

• 1010

Mr. MacLellan: Mr. Osborn perhaps you could help me in this question as to whether the CRTC was ever consulted or asked to provide suggestions on improvements to the enabling statutes either by the Department of Communications or the Department of Justice.

Mr. Osborn: Have we been asked by either department?

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Osborn: Yes, is the answer. In my time at the Commission, which is three years, there have been periodic negotiations or discussions with members of the departments of Justice and Communications on what has been before Parliament on a number of occasions—a new draft of a telecommunications act. Because that has been in the planning stages for at least four or five years—and I think the first bill was introduced in 1975 or late 1974—most of the discussions have been with respect to that act, and I have had no awareness of any discussion about the Broadcasting Act as it is. It is my understanding that the governments of the day did not want to contemplate any changes in the Broadcasting Act as it stands, because they saw its replacement by a larger bill. Therefore, to

[Translation]

M. MacLellan: Oui. En ce qui concerne les télécommunications, il ne semble pas du tout, à l'heure actuelle, que la législation place le Conseil dans une camisole de force. Je voulais simplement reprendre la question qui avait été posée du côté de la radiodiffusion pour savoir si vous pensiez que cet aspect de votre travail était placé dans une camisole de force.

M. Meisel: Je ne le penserais pas.

M. Osborn: Le seul commentaire que je voudrais faire à ce sujet est que, jusqu'à maintenant, je n'ai jamais entendu quelqu'un au Conseil exprimer ce point de vue. Mon opinion personnelle serait que cela n'a imposé aucune camisole de force ou limitation.

Il y a une autre question qui se pointe à l'horizon et qui est examinée actuellement au sein de l'industrie et au sein du Conseil. Il s'agit de savoir si la définition de «radiodiffusion» énoncée dans la loi est assez large pour permettre au conseil de continuer à réglementer certains développements technologiques qui se produisent principalement dans le domaine des transmissions par satellites. Cette question a des éléments juridiques et politiques qui n'ont pas encore été résolus.

Ces questions nous viennent d'une industrie qui change et se développe à un rythme tellement rapide qu'il est très difficile de suivre le changement, tant pour ceux qui réglementent l'industrie que pour ceux qui en font partie, et nous avons donc certaines inquiétudes au sujet des choses qui vont se passer. Mais je ne crois pas que cela a créé des problèmes dans le passé. Et je suppose que cela rend hommage aux parlementaires qui ont rédigé la loi. Elle est maintenant en vigueur depuis 12 ans et elle est encore actuelle dans un domaine qui se développe très rapidement.

Le président: Quel gouvernement a rédigé cette loi?

M. Osborn: Je crois que le projet de loi a été adopté à l'unanimité par tous les députés de la Chambre à l'époque. Il est possible que ce cas soit unique dans toute l'histoire du Parlement.

M. MacLellan: Monsieur Osborn, vous pourriez peut-être m'aider avec cette question: Le ministère des Communications ou le ministère de la Justice ont-ils déjà consulté le CRTC ou lui ont-ils demandé des propositions de modification aux lois cadres?

M. Osborn: L'un des deux?

M. MacLellan: Oui.

M. Osborn: La réponse est affirmative. Pendant les trois années que j'ai passées au Conseil, il y a eu des négociations ou discussions périodiquement avec des fonctionnaires du ministère de la Justice et du ministère des Communications sur les projets de loi qui étaient devant le Parlement à un certain nombre d'occasions—une nouvelle loi sur les télécommunications. Étant donné que l'élaboration de cette nouvelle loi a duré au moins 4 ou 5 ans, et je crois que le premier projet de loi a été déposé en 1975 ou à la fin de 1974, la plupart des discussions ont porté sur cette loi, et à ma connaissance il n'y a pas eu de discussion semblable au sujet de la Loi sur la radiodiffusion. Je crois comprendre que les gouvernements au pouvoir n'ont pas voulu envisager de modifier la Loi sur la

[Texte]

introduce modifications into the present act just did not seem to be a suitable idea.

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Osborn: Does that answer your question?

Mr. MacLellan: Yes; yes. Also, I was particularly interested in your feeling as to whether the CRTC would have an input into legislative review and could make a contribution in that area.

Mr. Osborn: If your question means should it . . .

Mr. MacLellan: Well, yes.

Mr. Osborn: . . . the answer is, yes.

Mr. MacLellan: Yes, and you could do so as well, I would assume. You could have the wherewithal to make recommendations, particularly with regard to regulatory reform or in the general review of the legislative process as it now exists.

Mr. Osborn: The bills never got to the stage where they had gone to a committee for review and so we have never had to contemplate it, but I would assume that if the Commission were not satisfied or if it felt that there were improvements it could suggest to the draft legislation at that time, then it would come before the appropriate committee . . .

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Osborn: . . . as well as have its input prior to that stage in the internal government process.

Mr. Meisel: Mr. Lawrence may want to add something to that. He was absorbed in playing the coach role. He was a player, actually. He was legal counsel for the Commission then in the Privy Council office, so he has had a diverse background. Is there anything you would like to add?

Mr. Lawrence: I could just say that, as a general principle it would be very important that the regulatory agency in any statute should have input into it—not the determining input, obviously, but their experience is so much on the ground that I think it is a crucial input.

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Lawrence: I think there is also one other area, though, that could be mentioned and that is the Statutory Instruments Act. When the Commission comes to issue regulations, those go through the Department of Justice and there is obviously consultation at that time.

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Lawrence: That is just to complete the picture. I do not see anything wrong with that. Obviously the objectives of the Statutory Instruments Act have to be met even by the Commission—or primarily by the Commission. That is when they are interesting.

Mr. MacLellan: Right. And you may have noted that in Suggestion 17, Bill C-16, which was last introduced in November, 1978—made provisions for the Cabinet to issue directions to the Commission respecting the implementation of the tele-

[Traduction]

radiodiffusion qui est en vigueur à l'heure actuelle, parce qu'ils voulaient la remplacer par une loi plus large. Par conséquent, il ne semble pas opportun d'inclure des modifications à la loi actuelle.

M. MacLellan: Oui.

M. Osborn: Est-ce que cela répond à votre question?

M. MacLellan: Oui, oui. Également, j'aurais bien aimé connaître votre opinion sur la question de savoir si le CRTC devrait avoir un rôle à jouer dans la révision de la législation et s'il pourrait jouer un rôle utile dans ce domaine.

M. Osborn: Si votre question signifie qu'il devrait . . .

M. MacLellan: Eh bien, oui.

M. Osborn: . . . la réponse est oui.

M. MacLellan: Oui, et je pense que ce serait aussi bien. Vous pourriez avoir le nécessaire pour faire des recommandations, plus particulièrement en ce qui concerne la réforme de la réglementation ou une révision générale du processus législatif tel qu'il existe à l'heure actuelle.

M. Osborn: Le projet de loi ne s'est jamais rendu à l'étape de l'étude en comité et nous n'avons donc jamais eu l'occasion de l'étudier, mais je croirais que si le Conseil n'en n'était pas satisfait ou s'il pouvait faire des propositions d'amélioration, il pourrait proposer de rédiger un projet de loi à ce moment et alors il serait renvoyé au comité approprié . . .

M. MacLellan: Oui.

M. Osborn: Il pourrait également jouer un rôle avant cette étape au sein du processus interne du gouvernement.

M. Meisel: M. Lawrence a peut-être quelque chose à ajouter à cela. Il était absorbé par son rôle de chef d'équipe. En fait, il a été l'un des joueurs. Il a été conseiller juridique du Conseil à cette époque au sein du bureau du Conseil privé, et il a donc des antécédents assez larges. Aimerez-vous ajouter quelque chose?

M. Lawrence: Je voudrais simplement dire que, comme principe général, il serait très important que l'organisme de réglementation prévu par n'importe quelle loi devrait avoir un rôle à jouer initialement. Il ne jouerait pas, évidemment, le rôle principal mais leur expérience est tellement directe que je crois qu'ils peuvent jouer un rôle capital.

M. MacLellan: Oui.

M. Lawrence: Je crois qu'il y a un autre élément qui pourrait être mentionné; il s'agit de la Loi sur les textes réglementaires. Lorsque le Conseil s'apprête à prendre des règlements, il passe par le ministère de la Justice et il y a évidemment une consultation à ce stade.

M. MacLellan: Oui.

M. Lawrence: Je disais cela simplement pour compléter le tableau. Je ne vois rien d'anormal là-dedans. Évidemment, même le Conseil ou surtout le Conseil doit se conformer aux objectifs de la Loi sur les textes réglementaires. C'est là qu'ils deviennent intéressants.

M. MacLellan: Exact. Vous avez peut-être remarqué qu'à la proposition numéro 17, le bill C-16 qui a été déposé la dernière fois en novembre 1978 prévoyait que le Cabinet pouvait donner des directives au Conseil sur l'application des politiques

[Text]

communications policy for Canada, that was to be set out in proposed Section 3. Do you have any views on the workability of such a procedure?

Mr. Meisel: I think I had better leave that to another.

Mr. Therrien: Well, I might add, if I have properly perceived your question but the CRTC in fact was consulting on our position at that time if there were to be policies. As I remarked, at that time the Commission felt the direction or areas in which the policy should be applied should be specified. This would be in order to prevent the regulatory board from having a hearing with a policy directive being issued afterwards without knowledge of the direction. This could prevent, in fact, I would not say a denial of justice, but a rehearing with other conditions.

• 1015

Mr. Lawrence: One of the concerns, I think, that you have to have about that kind of mechanism is that I do not know how simple, or how feasible, it is going to be to draft directions that are of general application and not specific. I think that is what the bill proposes and I think there is pretty general agreement that the Cabinet should not give specific direction. But there are situations where, it seems to me, a government department and the Cabinet might wish to give a direction, there are going to be specific situations. I wonder if a general directive power can replace something like the appeal to Cabinet or some other mechanism where there is, in a given specific situation, the opportunity for the government to substitute its view of what the policy should be for that of the regulatory agency.

I think there has to be a good deal of thought given to the workability of that general direction. I may also say that, if you add to that the concept that there is going to be a process of a public hearing by the regulatory agency itself, and comment, and so on, you are talking about quite a time lag. That may, in certain cases, be feasible, but I have some real question as to whether or not that is practical.

Mr. MacLellan: Do you, Mr. Lawrence, have doubts as to whether that is a workable . . .

Mr. Lawrence: Yes, I do.

Mr. MacLellan: . . . procedure?

Mr. Lawrence: As I say, most of these things come up in very specific situations, especially in a field developing like telecommunications.

The Chairman: May I just ask a supplementary on that? We will be getting into this in more detail later on, but are you talking about the policy aspect of it or just the administrative aspect of having Cabinet, or the government, direct you on certain areas or send you directions?

[Translation]

de télécommunication au Canada. Cela devait être prévu à l'article 3. Avez-vous une opinion sur les possibilités de fonctionnement de cette procédure?

M. Meisel: Je pense qu'il est préférable que quelqu'un d'autre réponde à cette question.

M. Therrien: Eh bien, je pourrais peut-être ajouter, si j'ai bien compris votre question, que le CRTC nous consultait en fait sur notre position pour savoir s'il devait y avoir des énoncés de politique. Comme je l'ai fait remarquer à l'époque, le CRTC estimait que la direction ou les domaines où cette politique devait être appliquée devait être précisée. Cela avait pour but d'empêcher qu'un organisme de réglementation tienne des audiences et qu'un énoncé de politique soit établi par la suite sans que la direction le sache. Cela pourrait empêcher, en fait, ce que je n'appellerai pas un déni de justice, mais cela empêcherait une nouvelle audience avec de nouvelles conditions.

M. Lawrence: L'une des questions auxquelles, je pense, il faut penser au sujet de ce genre de mécanisme, est que je ne sais pas s'il est simple ou s'il est faisable de rédiger des directives d'application générale par opposition à des directives spécifiques. Je pense que c'est cela que le projet de loi propose et je crois qu'il est reconnu d'une façon assez générale que le Cabinet ne devrait pas donner des directives spécifiques. Mais je crois qu'il peut exister des situations où, il me semble, un ministère du gouvernement et le Cabinet pourraient vouloir donner des directives applicables à des situations particulières. Je me demande si un pouvoir de donner des directives générales peut remplacer quelque chose comme un appel au Cabinet ou un mécanisme où il y a, dans une situation donnée, une possibilité que le gouvernement substitue ses propres politiques à celles de l'organisme de réglementation.

Je crois qu'il y a lieu de réfléchir très sérieusement à la faisabilité de cette orientation fédérale. Je pourrais également ajouter que, si vous devez ajouter à ce concept l'idée d'une procédure d'audiences publiques tenues par l'organisme de réglementation lui-même, et des commentaires et ainsi de suite, vous vous engagez en fait dans un processus passablement long. Cela peut, dans certains cas, être faisable mais j'ai des doutes sérieux sur le caractère pratique de cette procédure.

M. MacLellan: Monsieur Lawrence, avez-vous vous aussi des doutes sur cette question?

M. Lawrence: Oui, j'en ai.

M. MacLellan: Sur la faisabilité de cette procédure?

M. Lawrence: Comme je l'ai dit, la plupart de ces choses se produisent dans des situations très particulières, surtout dans un domaine qui se développe aussi rapidement que les télécommunications.

Le président: Est-ce que je pourrais poser une question supplémentaire sur ce point? Nous allons examiner cette question plus en détail un peu plus tard mais est-ce que vous parlez de l'aspect politique ou simplement de l'aspect administratif qui est impliqué dans le fait que le Cabinet ou le Gouvernement peuvent vous donner des directives ou des ordres dans certains domaines?

[Texte]

Mr. Lawrence: I guess I am talking about both. From the standpoint of policy, it seems to me that circumstances that you have to assume, where the government is going to want to give a directive to an agency, will probably arise out of a specific situation that is coming up, and a general directive power could not affect a specific matter before the commission without being not a general directive power. The question is...

The Chairman: Has this happened to you in the past, specifically?

Mr. Lawrence: No, this is all conceptualizing. The directive powers to the commission now are quite limited in scope. They certainly had a great deal of difficulty, for instance, in putting a directive on ownership together. There is a directive power that was used by the commission, in fact, to Canadianize the cable industry back in the early seventies, but it took a number of shots at that directive power. I think examination need to be given as to whether or not, as a practical matter, to give it on a policy issue is really to be feasible.

Then there is the other side of it, the administrative side. It is just simply that if you are going to go to a public hearing, the government proposes a policy direction, that is given to the commission to hold a public hearing. There is comment by the public and then there is the hearing and then there is, I do not know, I guess a recommendation from the body itself and then the government issues a direction. I guess you are into a three-month or six-month lag. Whether that is going to be a feasible, a practical approach, I do not know.

Mr. MacLellan: Do you know of any reason why there should be a policy directive to the CRTC and not to the CTC?

Mr. Lawrence: No, I think sauce for the goose is sauce for the gander. I do not see any reason to distinguish there. I think it may be more difficult, as I indicated earlier, to give policy directions in this cultural, sociological area, but in principle I do not think there is any reason why you would say no to one and yes to the other.

Mr. Meisel: There is also, of course, the wording. In relation to the educational broadcasting activities on behalf of the provincial governments, that, I believe, was the result of a Cabinet directive to us. And in that directive, it is very difficult to define with great precision what is really meant by "educational broadcasting." So in this case, I do not know whether there was any consultation between the commission and the people who drafted that statement, but I think, in retrospect, it is very clear that that is a very broad statement, probably too broad.

• 1020

Mr. MacLellan: Yes. Suggestion 19, the CRTC is certainly familiar with the power of Cabinet review of its decisions, and the task force was particularly interested in the effect of the Cabinet reviewing one of your decisions. For example, what is

[Traduction]

M. Lawrence: Je crois que je parle des deux. Du point de vue politique, il me semble que vous devez présumer qu'il peut exister des circonstances dans lesquelles vous devez vous attendre à recevoir des directives du gouvernement et qu'il s'agira probablement de situations particulières. Un pouvoir de donner des directives générales ne pourrait cependant pas avoir un effet sur une question particulière dont serait saisi le Conseil.

Le président: Y a-t-il eu des cas particuliers où cela s'est produit dans le passé?

M. Lawrence: Non, nous parlons simplement à titre théorique. Le pouvoir de donner des directives au Conseil à l'heure actuelle est certainement très limité. Ils ont certainement eu beaucoup de difficultés par exemple, à élaborer une directive sur la propriété. Il y a eu en fait un pouvoir de donner des directives qui a été employé par le Conseil pour canadianiser l'industrie du câble au début des années 1970, mais il a fallu se reprendre plusieurs fois. D'un point de vue pratique, il y a lieu de se demander s'il est réellement possible de le faire pour une question de politique.

Il y a également la situation inverse, c'est-à-dire l'aspect administratif. Il y a le simple fait que si vous décidez d'avoir une audience publique, le gouvernement propose un énoncé de politique qu'il communique au Conseil pour la tenue de son audience. Cet énoncé est alors commenté par le public et il y a ensuite l'audience et ensuite, je ne sais pas, je pense qu'il y a une recommandation de l'organisme lui-même et enfin, le gouvernement donne une directive. Je pense que vous parlez alors d'un délai de trois à six mois. Du point de vue pratique, je ne sais pas si cela est faisable.

M. MacLellan: Connaissez-vous les raisons pour lesquelles il devrait y avoir des directives de politique d'établies pour la CRTC et non pour la CTC?

M. Lawrence: Non, je crois qu'il faut traiter les deux de la même façon. Je ne vois aucune raison d'établir des distinctions. Je crois que cela peut être plus difficile, comme je l'ai indiqué plus tôt, de donner des directives de politique dans un domaine culturel et sociologique mais, en principe, je ne vois pas pourquoi on le ferait dans un cas et non dans l'autre.

M. Meisel: Il y a également, bien sûr, la question de la formulation. En ce qui concerne les activités de la radiodiffusion éducative des gouvernements provinciaux, je crois que cela est le résultat d'une directive que le Cabinet nous a donnée. Dans cette directive, il est très difficile de déterminer avec une grande précision ce que «radiodiffusion éducative» signifie. Alors dans ce cas, je ne sais pas s'il y a eu des consultations entre le Conseil et les personnes qui ont rédigé cette directive mais je crois, en rétrospective, qu'il est très clair qu'il s'agit d'un énoncé très large, et probablement trop large.

M. MacLellan: Oui. La proposition numéro 19, le CRTC connaît certainement très bien le pouvoir qu'a la Cabinet de revoir sa décision, et le groupe de travail a été intéressé de façon particulière dans l'effet de la révision par le Cabinet de

[Text]

the effect on both commissioners and staff when Cabinet changes a decision?

Mr. Meisel: Well, in my time we have only had one appeal and the Cabinet upheld our decisions, so I have never had the traumatic experience of living through this but perhaps some of my colleagues have.

Mr. Therrien: Well, we had a couple in my time. As you know, a second commissioner . . . I do not think we can refer to that because that is the Broadcasting Act and there is a process of appeal, the same as a court would return. It happened in the case of Vancouver, if you remember, and a couple of other cases where in fact the commissioners re-order a hearing and we go there. Of course, the staff has a lot of input too but according to the act, the decision is made by the executive committee after consultation with the commission and does not necessarily go in line with the advice. Sometimes it does and sometimes it does not; it depends on the decision that is made. But any commissioner, within the confines of the powers of the act, has to accept before sitting, the right of appeal.

Mr. Osborn: May I comment on that, Mr. Chairman? Or maybe if John Lawrence is going to make some comments, I will follow him.

Mr. Lawrence: No, I think I am too lately come from the other side.

Mr. Meisel: It depends I suppose on the nature of the decision but in principle it seems to me it is a very salutary thing to be able to have this kind of contribution. If I may don my cap and gown for a minute, the problem is that if that is done too frequently or narrowly for political reasons, then the whole raison d'être of having an independent regulatory agency disappears and I think that the dilemma is to find the air of freedom within which Cabinet should act. If it acts too much, it would really destroy the process. On the other hand, I think most members of the commission would probably welcome broad policy statements that indicate the broad lines that political decision makers feel should be adopted.

Mr. Osborn: I was going to comment from the point of view of the process. One can address the question of whether there should be a petition to the Governor in Council or whether there should be a review. How you come out on that question, it seems to me, is a matter of personal judgment, but if there is to be that kind of review, what seems to me to be terribly important is that there must be a perception on behalf of the public that there has been some kind of due process in that review. A regulatory decision arrived at after due public notice, intervention by all interested parties, lengthy public hearings and a reasoned decision of many pages, to be overturned overnight for what are often unarticulated reasons and without any public explanation as to who was involved in this decision seems to me to do damage to the credibility of both the regulatory agency and the Governor in Council, and I would advocate very strongly that if there is to be such a

[Translation]

l'une de vos décisions. Par exemple, quel est l'effet d'un changement de décision par le Cabinet sur les membres et le personnel du Conseil?

M. Meisel: Eh bien, de mon temps, il n'y a eu qu'un seul appel et le Cabinet a maintenu notre décision, de sorte que je n'ai jamais fait cette expérience traumatisante mais certains de mes collègues l'ont peut-être faite.

M. Therrien: Eh bien, nous en avons eu quelques-unes de mon temps. Comme vous le savez, en tant que deuxième membre . . . je ne crois pas que nous devrions en parler puisqu'il s'agit de la Loi sur la radiodiffusion et qu'il y a un processus d'appel de prévu, le même qu'un appel judiciaire. Cela s'est produit dans le cas de Vancouver, si vous vous en rappelez, et dans un certain nombre d'autres cas, où, en fait, les membres ont ordonné la tenue d'une nouvelle audience. Bien sûr, le personnel a un rôle important à jouer également, mais d'après la loi, la décision est prise par le comité de direction après consultation du Conseil et il ne suit pas nécessairement les recommandations qui lui sont faites. Quelquefois il le fait et quelquefois il ne le fait pas; cela dépend de la décision à prendre. Mais n'importe quel membre, à l'intérieur des pouvoirs conférés par la loi, doit accepter et reconnaître le droit d'appel avant d'accepter ses fonctions.

M. Osborn: Monsieur le président, puis-je faire un commentaire sur ce point? Si John Lawrence a des observations à faire, je parlerai après lui.

M. Lawrence: Je crois que je suis trop loin de l'autre côté.

M. Meisel: Je suppose que cela dépend de la nature de la décision, mais en principe, il me semble qu'il est très salubre de pouvoir avoir ce genre de contributions. Si je peux oublier qui je suis pour un instant, le problème est que si cela est fait trop fréquemment ou de façon trop étroite pour des raisons politiques, alors la raison d'être d'un organisme de réglementation indépendant disparaît et je crois que le dilemme consiste à trouver la marge de manœuvre à l'intérieur de laquelle le Cabinet devrait agir. S'il agit trop, cela détruirait le processus. D'autre part, je crois que la plupart des membres du Conseil se réjouiraient probablement d'énoncés de politique généraux qui indiqueraient les lignes générales que les politiciens croient que l'organisme devrait suivre.

M. Osborn: J'allais faire des commentaires du point de vue du processus. Il est possible de poser la question de savoir s'il devrait y avoir une pétition d'adressée au gouverneur en Conseil ou s'il devrait y avoir une révision. La réponse que vous donnez à cette question, il me semble, est une question de jugement personnel, mais s'il doit y avoir ce genre de révision, il me semble qu'il est extrêmement important que le public comprenne bien qu'il y a eu un respect de la légalité dans cette révision. Lorsqu'un organisme de réglementation rend une décision après avoir donné les avis publics nécessaires, après avoir entendu toutes les parties intéressées, après avoir tenu de longues audiences publiques et avoir longuement motivé sa décision, et que cette décision est renversée du jour au lendemain pour des raisons qui ne sont pas toujours très claires, et sans que le public ait été adéquatement informé des personnes impliquées dans cette décision, me semble nuire à la crédibilité

[*Texte*]

review, your recommendations would include something with respect to the process by which that takes place. I am not suggesting that the political aspect must be subject to the same kinds of restraints and due process as is a judicial review; they can react to different considerations but I think that they should tell all concerned what those considerations are and how they are taking them into account.

Mr. MacLellan: Now, not meaning to put you on the spot, Mr. Osborn—this would apply to any member of the staff—does the feeling of knowing that these decisions can be reviewed by Cabinet, develop a morale problem or have an effect on the morale of the staff of the CRTC?

Mr. Osborn: Just the knowledge that there is that process?

Mr. MacLellan: Yes.

• 1025

Mr. Osborn: I think the answer is no. I think we have attempted to make the best decisions we can, knowing full well that in many cases the sensitivity of them probably will mean that one party or the other, regardless of the decision, will go either to the Governor in Council or to the courts, but that is a fact of life.

Mr. MacLellan: Which brings up the next point. Knowing that the courts judicially review some of the decisions in certain cases, do you look upon the judicial review of certain of your decisions along the same lines as you would a Cabinet review of your decisions? Do you feel it has the same effect?

Mr. Osborn: No, because of the fact that one knows that the judicial review will be conducted along lines which are understandable and open, and the criteria which the federal court or other courts will bring to bear on the subject are a matter of common understanding and knowledge.

Mr. Lawrence: But that is a question of process.

Mr. Osborn: Yes.

Mr. Lawrence: It is true the process is open, but the sum result is the same, I think. If the court overturns a decision of the CRTC, I think it is as likely to be a morale problem because of that as in fact that Cabinet has overruled it, quite apart from the process. Although Mr. Osborn may be right in the sense that if you have been overturned by a court with due process you may feel a little less badly. Still, if you have been turned around, what the hell; nobody likes being told they are wrong.

Mr. Meisel: Mr. MacLellan, I think that there is an interesting wrinkle to this. First of all, my guess is that the staff never thinks about the Cabinet overruling a decision. I think both the staff and the commissioners do think about the courts.

The interesting point there is that not all decisions of the commission are unanimous so it is theoretically conceivable

[*Traduction*]

tant de l'organisme de réglementation qu'au gouverneur en Conseil. Je prétends avec beaucoup de fermeté que s'il doit y avoir une telle révision, vos recommandations devraient comprendre quelque chose au sujet du processus que doit suivre cette révision. Je ne dis pas que l'aspect politique doit être assujéti au même genre de contraintes et qu'une certaine forme de légalité est une révision judiciaire. Je crois qu'ils doivent réagir à des situations différentes mais je crois qu'ils doivent dire à tous les intéressés quelles sont ces situations et comment il en a été tenu compte.

M. MacLellan: Monsieur Osborn, je ne veux pas vous pousser au pied du mur—et cela pourrait s'appliquer à n'importe quel membre du personnel—est-ce que le fait de savoir que ces décisions peuvent être révisées par le Cabinet crée des problèmes de moral ou cela a-t-il un effet sur le moral du personnel du CRTC?

M. Osborn: Le simple fait de savoir que ce processus existe?

M. MacLellan: Oui.

M. Osborn: Je pense que la réponse est négative. Je pense que nous avons essayé de rendre les meilleures décisions possibles, en sachant très bien que, dans plusieurs cas, la difficulté de la situation signifie probablement qu'une partie ou une autre, quelle que soit la décision que vous rendiez, s'adressera soit au gouverneur en Conseil ou à un tribunal, mais nous devons vivre avec cela.

M. MacLellan: Cela m'amène à une autre question. En sachant que les tribunaux judiciaires revoient certaines décisions dans certains cas, considérez-vous le processus de révision judiciaire de certaines de vos décisions comme vous considérez la révision de vos décisions par le Cabinet? Trouvez-vous que ces deux révisions ont le même effet?

M. Osborn: Non, à cause du fait que chacun sait que la révision judiciaire suit un processus compréhensible et ouvert, et que les critères que la Cour fédérale ou qu'un autre tribunal appliquera à la situation sont connus et compris de tout le monde.

M. Lawrence: Mais, c'est une question de processus.

M. Osborn: Oui.

M. Lawrence: Il est exact que le processus est ouvert, mais le résultat final est le même, je crois. Si la cour infirme une décision du CRTC, je crois qu'elle est aussi susceptible de créer un problème de moral comme dans le cas du Cabinet, indépendamment du processus. Il est possible que M. Osborn ait raison de dire que si votre décision est infirmée par un tribunal qui a agi dans les limites prévues par la loi vous vous sentirez un peu moins mal. Tout de même, si votre décision est renversée, personne n'aime se faire dire qu'il a eu tort.

M. Meisel: Monsieur MacLellan, je crois que vous venez de toucher un aspect intéressant. Premièrement, je suppose que le personnel ne pense jamais au fait que le Cabinet peut renverser sa décision. Je crois que le personnel et les membres pensent aux tribunaux.

Ce qui est intéressant là-dedans, c'est que toutes les décisions du Conseil ne sont pas unanimes de sorte qu'il est

[Text]

that the court might change a decision along the lines of a minority of commissioners who were in fact overruled by the majority. So in that sense I think one would probably have to distinguish among the particular members of the commission. If it is that close then I think most people would probably feel there is enough reason to be doubtful and probably the people who in a sense lost out would not feel all that badly, I imagine.

The Chairman: Mr. Wyman.

Mr. Wyman: Mr. Chairman, could I just have one comment? It relates to suggestion 19 and also to suggestion 17. I have been struck by the fact that there does not seem to be much advantage taken of the opportunity in the existing legislation, the National Transportation Act, Section 54 I think it is, which gives the opportunity for the government to come forward and make its views known in specific proceedings. In so far as the commission is concerned, government departments often have representatives present at our hearings but they are just taking notes, they take no active part in the proceeding itself.

The argument has often been put forward that it would put ministers in a conflict of interest situation to have departmental officials come and give testimony at the hearing and then later on the minister would have to advise Cabinet on a possible appeal from the decision. But in point of fact there has been precedence. I believe the Assistant Deputy Minister for Tourism, for instance, appeared before the CTC and gave views on one proceeding having to do with discount fares for air travel across Canada, and expressed views on that aspect of it. I personally think it is a defect in the existing situation that government departments are not able or do not feel that they can come forward in proceedings and give testimony or evidence where it might benefit the commission and the whole process in terms of the public interest if they felt able to do so.

Mr. MacLellan: Perhaps moving from one sensitive subject to another, Mr. Meisel, the issue of appointment to agencies is a sensitive subject.

Mr. Meisel: We approve of that idea, sir, but it is not always followed.

Mr. MacLellan: Yes, and that is particularly the case when we are talking directly to the commissioners of agencies. However, we feel comfortable in talking to you, sir, because your appointment was widely accepted and it was taken on in a somewhat different manner. Do you have any comments, Dr. Meisel, regarding the appointment process from your particular vantage point? I might also ask other members if they have comments along this line.

Mr. Meisel: The first comment I would like to make, and the minister who is primarily responsible for this has heard me on this point many times, is that we like the appointment to be

[Translation]

théoriquement possible de croire qu'un tribunal pourrait modifier une décision et se ranger du côté de la minorité des membres qui auraient, en fait, été battus par la majorité. Dans ce sens, je crois qu'il y aurait probablement lieu d'établir une distinction entre les différents membres du Conseil. Et, si le résultat est aussi serré, alors je pense que la plupart des gens croiraient probablement qu'il y avait de bonnes raisons d'avoir des doutes et j'imagine que les gens qui auraient en quelque sorte perdu ne se sentiraient pas mal du tout.

Le président: Monsieur Wyman.

Mr. Wyman: Monsieur le président, pourrais-je ajouter un commentaire? C'est au sujet de la proposition numéro 19 et de la proposition numéro 17. J'ai été frappé par le fait qu'on ne semble pas tirer un grand avantage de l'occasion que fournit la loi actuelle, la Loi nationale sur les transports, article 54, je crois, qui donne au gouvernement la possibilité de venir faire valoir son point de vue dans certaines procédures particulières. En ce qui concerne le Conseil, les ministères du gouvernement envoient souvent des représentants à nos audiences, mais ils s'occupent simplement de prendre des notes et ne participent pas activement aux procédures elles-mêmes.

On a souvent prétendu que cela placerait les ministres en situation de conflit d'intérêts, si les fonctionnaires de leur ministère venaient témoigner aux audiences et si, ensuite, le ministre doit conseiller le Cabinet sur la possibilité d'interjeter appel de la décision. Mais en fait, il y a eu des précédents. Je crois que le sous-ministre adjoint du tourisme, par exemple, a comparu devant la CTC et a fait connaître son point de vue sur les procédures qui portaient sur des réductions de tarifs pour les voyages par avion à l'intérieur du Canada, et il a fait connaître son opinion là-dessus. Personnellement, je crois qu'il y a une lacune dans le système actuel dans la mesure où les ministères du gouvernement ne peuvent pas, ou ont le sentiment de ne pas pouvoir, venir dans les procédures pour donner des témoignages ou des éléments de preuve qui pourraient être utiles au Conseil et à l'ensemble du processus pour ce qui concerne l'intérêt public, alors qu'ils auraient le sentiment d'être capables de le faire.

Mr. MacLellan: Pour passer d'une question délicate à une autre, monsieur Meisel, la question des nominations du personnel des organismes est également une question délicate.

Mr. Meisel: Nous sommes d'accord avec cette idée, monsieur, mais elle n'est pas toujours suivie.

Mr. MacLellan: Oui, et cela est le cas en particulier lorsque nous parlons directement aux commissaires des organismes. Toutefois, nous nous sentons très à l'aise de vous parler de cette façon, monsieur, parce que votre nomination a été acceptée par la très grande majorité et parce qu'elle a été en quelque sorte différente. Docteur Meisel, avez-vous des commentaires à faire sur le processus de nomination envisagé de votre point de vue particulier? Je pourrais également demander aux autres membres s'ils ont des commentaires à faire sur ce point.

Mr. Meisel: Le premier commentaire que j'aimerais faire, et le ministre qui est principalement responsable de cela me l'a entendu dire plusieurs fois, c'est que les nominations soient

[Texte]

made. In fact, I think this is a matter of some importance to your work, that if regulatory agencies are not given full manpower they need, then their work is going to suffer. As far as I know, our commission has not a full complement of commissioners since March 1979. This I suppose reflects the difficulty of finding appropriate people. It is not quite paralyzing but it certainly makes our work extremely difficult. In whatever recommendations that are made I think it would be wise to stress the fact that vacancies should not be allowed to continue too long.

With respect to the particular process, it is very difficult for me to be very specific. In general, of course, I think it is extremely difficult to know what the characteristics of an ideal commissioner are. When I arrived on January 2 for my job if somebody had asked me what would you recommend if all of your colleagues were on an airplane which crashed and you were the sole surviving member what kind of people would you like to bring to the commission, I would then have said give me the most brilliant and penetrating minds that Canada has produced, all eight of them, and that would be the ideal thing. I would no longer, I think, take that position. While obviously intellectual power and moral probity are exceedingly important, I think a commission of this sort also depends on the team work that is possible. I think you want to try to have commissioners who can work together as well as having all the other perhaps more obvious characteristics. Now how you predict that . . . there is an American scholar, Jim Barber, who claims that he can predict how a president is going to perform on the basis of his previous life history, but I think that not everybody would agree with that. It is not easy, but I think the main point is that certainly in the case of this commission one must appoint people who are exceedingly hard working. I understand there are some government boards and commissions where perhaps their duties are not quite as onerous as ours, but ours are nearly crushing. I think I would give everybody a medical—I am not serious—but I think it is a tough job.

I do not know that you can really describe in detail the kind of job profile that you would want. Clearly, I think in our case, you need to combine in the total package: some knowledge of the kind of issues that we confront; knowledge of broadcasting and telecom problems, a capability to learn very fast. Also I think you need to have the broader view of the way in which these fit into the societal fabric.

• 1035

I think a kind of highly textured commission would be one that I would like to see, where you do not have just a bunch of laymen who know nothing about the issues, or very highly skilled technicians who cannot get themselves out of that particular bind.

[Traduction]

faites. En fait, je crois que cette question a une certaine importance pour vos travaux, puisque si les organismes de réglementation n'ont pas la totalité du personnel qui leur est nécessaire, alors leurs travaux en souffrent. À ma connaissance, notre Conseil n'a pas eu le nombre complet de membres depuis le mois de mars 1979. Je suppose que cela est une indication de la difficulté qu'il y a à trouver les personnes appropriées. Cela ne nous paralyse pas mais cela rend certainement notre travail extrêmement difficile. Quelles que soient les recommandations que vous fassiez, je pense qu'il serait sage d'insister sur le fait qu'il ne devrait pas être permis de garder les postes vacants trop longtemps.

En ce qui concerne ce processus particulier, il m'est très difficile d'être très précis. D'une façon générale, bien sûr, je crois qu'il est extrêmement difficile de connaître les qualités particulières d'un membre idéal. Lorsque je suis entré en fonctions le 2 janvier, si quelqu'un m'avait demandé ce que j'aurais recommandé si tous mes collègues étaient décédés dans un accident d'avion et que j'étais le seul membre survivant, quel genre de personne j'aurais aimé nommer au Conseil, j'aurais alors demandé qu'on me donne les esprits les plus brillants et les plus profonds que le Canada a produit, les 8 meilleurs, et je crois que cela aurait été l'idéal. Je pense que je ne dirais pas cela aujourd'hui. Il est certain que la force intellectuelle et l'honnêteté sont des qualités très importantes, mais je pense qu'un Conseil de cette nature dépend également du travail d'équipe qu'il est possible de faire. Je pense que vous devez essayer de trouver des membres qui peuvent travailler ensemble en plus d'avoir peut-être les autres qualités plus évidentes qui sont nécessaires. Comment pouvez-vous prédire que . . . Il y a un érudit américain Jim Barber, qui prétend qu'il peut prédire la performance d'un président d'après ses antécédents, mais je pense que tout le monde n'est pas nécessairement d'accord avec lui. Ce n'est pas facile, mais je crois que la chose la plus importante, et c'est certainement le cas de ce Conseil, est de nommer des personnes qui peuvent travailler très fort. Je crois qu'il existe des organismes et commissions du gouvernement dont les membres n'ont peut-être pas des fonctions aussi onéreuses que les nôtres, mais les nôtres sont presque écrasantes. Je ferais subir un examen médical à tout le monde—je plaisante—mais je crois néanmoins que c'est un travail très difficile.

Je ne sais pas s'il est réellement possible de décrire en détail le genre de profil que vous voulez avoir. Dans notre cas, je crois qu'il est nécessaire de retrouver dans l'ensemble: une certaine connaissance du genre de problèmes que nous rencontrons; une connaissance des problèmes de la radiodiffusion et des télécommunications; une capacité d'apprendre très rapidement. Je crois également que vous devez avoir une vision plus large de la façon dont ces choses s'intègrent dans la société.

Je crois que le Conseil idéal que j'aimerais avoir serait un Conseil où il n'y aurait pas simplement un groupe de profanes qui ne connaissent rien des problèmes, ni un groupe de technologues très spécialisés qui ne peuvent pas sortir de leur spécialisation.

[Text]

Mr. MacLellan: Do you feel a job description would be helpful?

Mr. Meisel: I suppose it would be helpful, although I would not want to be the one writing it. I would like to hear some of my colleagues on this. It would certainly guide one towards the kind of person that you do not want. Yes.

Mr. Therrien: These are personal opinions. Even dating back before I joined the CRTC, being from the engineering branch, I found it awkward that, for example, at the *Régie* in Quebec you had to be a provincial judge to be chairman, and you had also to be a lawyer to be vice-chairman. Of course, I would have been excluded, as you know. Although this kind of restriction might be right because some of the regulatory boards really deal with legal matters, it would exclude, as Mr. John Meisel said, a wide cross section of the public. A man who did not have the possibility to go through university or have a specialized course, might have a natural philosophy which would benefit the nation, but automatically he would be excluded. This is why a wide cross section is very full. I liked the last suggestions you had compared to the one about job description. Maybe I interpreted the suggestion of job description as being narrow, but my personal opinion is that on a regulatory board, you cannot confine an accountant specifically to the accounting problems the great world faces. I think, and I am a firm believer in that, a member of the board should have wide experience, but should be able to sit on any kind of hearing to bring to that hearing something that is missing sometimes: a social involvement. Let us say we have a Telecom hearing. Any full time member of the commission can sit on the hearing, unless they are appointed according to the act. I had the pleasure of sitting myself on the hearing with Mrs. Pierce, for example, on a B.C. pole attachment hearing, which is something which is very specialized, but it brings, of course, to the discussion another aspect, and this is why the last suggestion is that the Governor in Council ensure that appointees of a particular agency collectively will represent. . . . So it means in fact that the nomination process should not exclude, by profession, anyone—As I said at the start, I have a firm belief in that—so that anyone in society regardless of background or academic career could be in fact appointed to a board, if they represent experience in one specific field.

[Translation]

M. MacLellan: Pensez-vous qu'une description de tâches serait utile?

M. Meisel: Je suppose que cela serait utile, bien que je ne voudrais pas être chargé de la rédiger. J'aimerais savoir ce que mes collègues en pensent. Cela pourrait certainement nous aider à trouver le genre de personnes que nous ne voulons pas. Oui.

M. Therrien: Ce que je vais vous dire est mon opinion personnelle. Même si on remonte à une époque antérieure à mon arrivée au CRTC, étant donné que je viens du domaine du génie, j'ai trouvé bizarre que, par exemple, à la Régie au Québec vous deviez être juge d'une cour provinciale pour pouvoir être président, et vous deviez également être un avocat pour être vice-président. Bien sûr, j'aurais été exclu, comme vous le savez. Bien que ce genre de restrictions puissent être justifiées dans certains cas puisque certains organismes de réglementation traitent en réalité de problèmes juridiques, elles excluent, comme M. John Meisel l'a dit, une partie importante de la population. La personne qui n'a pas eu l'occasion d'aller à l'université ou d'acquérir une spécialisation pourrait avoir une philosophie personnelle qui pourrait profiter à tout le pays, mais il serait automatiquement exclu. Voilà pourquoi il est très important d'avoir un groupe représentatif. J'ai aimé les propositions que vous avez faites par rapport à la description de tâches. J'ai peut-être interprété la proposition d'une description de tâches comme une proposition étroite, mais mon opinion personnelle est que sur un organisme de réglementation, vous ne pouvez pas limiter un comptable spécifiquement aux problèmes de comptabilité auxquels le monde fait face. Je crois, et j'en suis même fermement convaincu, que le membre d'un conseil devrait avoir une expérience très vaste, mais devrait également pouvoir participer à n'importe quel genre d'audience pour y apporter quelque chose qu'il y manque peut-être: un engagement social. Supposons que nous avons une audience au sujet de Telecom. Tout membre à temps complet du Conseil peut siéger à l'audience, à moins qu'il ne soit nommé conformément à la loi. J'ai eu le plaisir de siéger moi-même à l'audience avec M. Pierce, par exemple, sur une question de fixation à un poteau en Colombie-Britannique, ce qui est un domaine très spécialisé, mais cela amène, bien sûr, un autre point de vue dans la discussion, et c'est pourquoi la dernière proposition est que le gouverneur en Conseil fasse que toutes les personnes nommées au sein d'un organisme particulier représentent collectivement. . . . cela signifie, en fait, que le processus de nomination ne devrait exclure personne simplement à cause de sa profession. Comme je l'ai dit au début, je crois fermement que, n'importe quelle personne, indépendamment de ses antécédents ou de sa formation universitaire, pourrait en fait être nommée au sein d'un conseil, si elle a une expérience particulière dans un domaine donné.

[Texte]

The consultation process—of course, sometimes there is a need for consultation and so forth, but we have to be very careful that the person nominated on the board should be in fact a candidate of the Governor in Council, and not from any part of the industry. I am not saying that these things happen, but in the consultative process, if there has to be one, there have to be certain safeguards. I think these are my remarks, Mr. Chairman.

• 1040

Mr. MacLellan: Mr. Meisel, the Law Reform Commission of Canada study has noted that the chairman of agencies sometimes participates in the appointment of other members of the agencies. Do you have any comments regarding the desirability or effectiveness of the chairman so participating in the selection.

Mr. Meisel: Yes, I do, Mr. Chairman, Mr. MacLellan. I believe, obviously, that the final responsibility must rest with the Governor in Council and I would not in any way want to diminish that but I think that probably the Governor in Council can make a better decision if the over-all, if you like, profile complexion of the existing board is taken into account. You may want to replace one or two people, you may want to find out what specific skills or experiences or other factors—of course, there are always regional considerations—are lacking and I think that the chairman should be consulted, as a matter of record. Before I agreed to do this job, I asked whether I would be given that right and I was assured that I would and, of course, shortly after the government appointed me it was no longer there. I do not think I am speaking out of school when I say that I feel perfectly free to discuss these matters with Mr. Fox and I am sure he takes his own counsel and possibly has appointments made that may surprise me but I think in general I have found in principle agreement with this thing in the previous government and in practice with the present government. So, I think it is very important. I think it could be disastrous in fact for a commission if the views of the present commissioners were not taken into account. Now, it might be overruled but I think they should be known.

Mr. MacLellan: Now some have advocated that an American-style congressional hearing be held by a parliamentary committee to confirm the nominee for an appointment to a regulatory agency. If such had been the case in your appointment, Dr. Meisel, would that have had any influence in your deciding whether or not to allow your name to stand?

Mr. Meisel: That is very difficult to say in abstraction. I suppose it probably would have because I debated for a very long time whether I really should do this or not and I suspect any additional factor that might have made that decision more difficult might have just swayed the thing.

[Traduction]

Le processus de consultation, bien sûr, il y a peut-être des fois un besoin de consultation et ainsi de suite, mais nous devons faire très attention pour que toute personne nommée au sein du Conseil soit, en fait, un candidat du gouverneur en Conseil et non un candidat d'un secteur particulier de l'industrie. Je ne dis pas que ces choses se produisent, mais dans un processus de consultation, s'il doit y en avoir un, certaines précautions doivent être prises. Voilà l'essentiel de mes observations, monsieur le président.

M. MacLellan: Monsieur Meisel, l'étude de la Commission de réforme du droit du Canada a souligné le fait que le président d'un organisme participe quelquefois à la nomination des autres membres de l'organisme. Avez-vous des commentaires sur l'opportunité ou l'efficacité de cette façon de procéder.

M. Meisel: Oui, j'en ai, monsieur le président, monsieur McLellan. Je pense évidemment que c'est le gouverneur en Conseil qui doit avoir la responsabilité finale et je ne veux en aucun cas qualifier cette affirmation mais je pense que probablement le gouverneur en Conseil peut prendre de meilleures décisions si l'ensemble, si vous le voulez, du portrait de l'organisme est pris en considération. Vous voulez peut-être remplacer une ou deux personnes, vous voulez peut-être savoir quelle compétence ou expérience particulière ou autres facteurs—et bien sûr il y a toujours les considérations d'ordre régional—manquent et je crois que le président devrait être consulté, officiellement. Toutefois, avant que j'accepte cette fonction, j'ai demandé si j'aurais ce droit et on m'a donné l'assurance que je l'aurais et, bien sûr, peu de temps après ma nomination par le Gouvernement, ce droit avait disparu. Mais je ne crois pas être hors de propos en affirmant que je pense que je me sens tout à fait libre de discuter de ces questions avec M. Fox et je suis sûr qu'il prend ses conseils où il le veut et il peut peut-être faire des nominations qui peuvent me surprendre mais d'une façon générale, je suis d'accord en principe avec cette entente conclue avec le gouvernement antérieur et, en pratique, avec le gouvernement actuel. Je pense donc que cela est très important. Je pense que ce serait désastreux pour un organisme que les opinions des membres en fonction ne soient pas prises en considération. Il est toutefois possible que mes opinions ne soient pas retenues mais je crois néanmoins qu'elles devraient être connues.

M. MacLellan: Certains ont prétendu que nous devrions avoir des audiences du genre que tient le Congrès américain par un comité du Parlement pour confirmer le candidat à une nomination à un organisme de réglementation. Si ça avait été le cas pour votre nomination, docteur Meisel, cela aurait-il eu une influence sur votre décision de maintenir ou de retirer votre candidature?

M. Meisel: Il est très difficile de répondre dans l'abstrait. Je suppose que cela aurait probablement eu une influence parce que j'ai réfléchi longuement avant de savoir si je voulais réellement faire cela et j'imagine que toute chose qui aurait

[Text]

Again, as a citizen, I am really torn about this because I think in principle I like the idea of this kind of public review and I think a great deal can be gained from it. On the other hand, I think there are always factors in these appointments that you cannot really discuss in public, so one has to balance, on the one hand, the merits of greater openness and the legitimacy that that bestows on the appointment against the fact that perhaps some important elements in the decision will not really be weighed.

Mr. Cook: May I ask a couple of supplementary questions, Mr. Chairman? Dr. Meisel is one of the leading political scientists in this country and an academic with a first rate reputation. I would propose to you this, sir: Had there been open hearings in regard to your appointment as Chairman of the CRTC, you would have been subject to a great deal of heavy flak. You freely admit, of course, that you rarely listen to the radio and watch absolutely no television and although I am prepared to admit that you do not have to eat all of an egg to know it is bad, I would suggest to you from the industry's point of view that a man who really has no knowledge, who really has no idea of what programming has taken place in the country over the years, could be considered an extremely bad choice for the position. You would have been subject to very heavy flak in any kind of open hearing as a result of this. I mean no disrespect to you, sir, but—and I am getting back to the question that has already been asked which you kind of slipped off of—would you have subjected yourself to that kind of hearing in order to receive the appointment?

• 1045

Mr. Meisel: Mr. Chairman, if it had been on the grounds of my listening or not listening, or looking or not looking, I would have loved to have given testimony before a committee on that point. But, I should correct the records. I have been in radio enough and my disdain for television has been exaggerated.

Mr. Cook: As a radio announcer you said the CBC specifically, which means there is a whole field of very popular . . .

Mr. Meisel: Oh, I know.

Mr. Cook: . . . that you have not listened to.

Mr. Meisel: But, anyway, I might as well be perfectly frank. I think I would not have been appointed, whether I chose to seek the nomination at that point or not. From what I have read in the newspapers and heard from various people, I am not sure that even the caucus of the government that appointed me would have supported that nomination. So, I think, in that sense, I would have probably weighed the extent to which the experience would have been bruising for me and I might have

[Translation]

rendu cette décision encore plus difficile n'aurait peut-être poussé à abandonner.

Encore une fois, en tant que citoyen, je suis réellement déchiré au sujet de cette question parce que je pense qu'en principe, j'aime ce genre de révision publique et je pense qu'il y a beaucoup d'avantages à en tirer. D'autre part, je pense qu'il y a toujours des considérations dans ce genre de nomination que vous ne pouvez pas réellement discuter en public, et je pense que nous devons donc essayer de trouver un équilibre, d'une part, entre les avantages d'une plus grande ouverture et la légitimité dont s'entoure une nomination et le fait que, peut-être, certains éléments importants de la décision ne pourront pas réellement être pesés.

M. Cook: Monsieur le président, puis-je poser un certain nombre de questions supplémentaires? Le docteur Meisel est l'un des principaux politologues du Canada et un universitaire de grande réputation. Je voudrais soumettre cette idée à votre sagacité, monsieur: s'il y avait eu des audiences publiques au sujet de votre nomination au poste de président du CRTC, auriez-vous fait l'objet d'un grand nombre de critiques. Vous admettez volontiers, bien sûr, que vous écoutez rarement la radio et que vous ne regardez absolument pas la télévision et bien que je sois disposé à admettre que vous n'avez pas besoin de manger tout un œuf pour savoir qu'il est mauvais, j'aimerais vous dire que du point de vue de l'industrie, une personne qui n'a aucune connaissance, qui n'a réellement aucune idée de la programmation qu'il y a eu au pays au cours des années, pourrait être considérée comme un très mauvais candidat pour ce poste. Vous auriez fait l'objet d'une opposition très vive dans n'importe quel genre d'audience publique à cause de cela. Je ne veux pas du tout être impertinent et vous manquer de respect, monsieur, mais je voudrais revenir à la question qui a déjà été posée et sur laquelle vous avez un peu glissé. Est-ce que vous vous auriez soumis à ce genre d'audience pour obtenir votre nomination?

M. Meisel: Monsieur le président, si la décision avait dépendu du fait que j'écoute ou n'écoute pas la radio, ou que je regarde ou ne regarde pas la télévision, j'aurais bien aimé avoir l'occasion de témoigner devant un comité sur ce point. Toutefois, je dois rectifier une certaine situation. J'ai été passablement dans le domaine de la radio et mon dégoût de la télévision a été exagéré.

M. Cook: En tant qu'annonceur de la radio, vous avez dit précisément que la société Radio-Canada, ce qui signifie qu'il y a tout un domaine très populaire . . .

M. Meisel: Oh, je le sais bien.

M. Cook: . . . que vous n'avez jamais entendu.

M. Meisel: Quoiqu'il en soit, je suis aussi bien d'être tout à fait franc. Je crois que je n'aurais pas été nommé, que j'ai décidé à ce moment-là d'être candidat ou non. D'après ce que j'ai lu dans les journaux et ce que j'ai entendu de certaines personnes, je ne suis même pas sûr que le caucus du gouvernement qui m'a nommé aurait même appuyé ma candidature. Dans ce sens, je pense que j'aurai peut-être pesé le dommage que cette expérience aurait pu me causer et j'aurais peut-être

[Texte]

said no. But, of course, you could argue that had all these things come out in the wash at that point, you know, a disastrous appointment might have been prevented. In that sense, that does not necessarily disqualify the process.

I think there is a factor here which is important and that is that one of the things which was levelled against me was that many people found obscure little articles that I had written here and there and quoted from them out of context, of course, widely. I think I was seen by many to be a genuine menace to certain interests in the community and I think the assumption that led to this judgment was that a person who wrote something 10 or 15 years ago believes something even on the day before he is appointed is not going to respond to the environment in which he or she finds himself or herself. For instance, on this whole business about my watching television, I must admit that my watching of television has increased since I have taken this job, as I do feel that I should look at things.

Mr. Cook: My sympathy over that, sir. The policy question remains, though, sir and I think it is a . . .

Mr. Meisel: But the point is that I think if you assume that a person's character is frozen and that it is not going to change and grow into a new challenge then, I think, you are to some extent belittling the human experience. In that sense if you do have hearings in which there is public discussion of these appointments, I think it would be very important to make sure that people do not assume that a nominee is fixed for life, that he has been cloned into this particular individual and he is not going to change.

In my experience, there has been a great change. One of the things that I believe is very important is that members of these commissions, of course, act as colleagues. Neither the chairman nor any other member can take unilateral action on most of these decisions. I have enormously benefited from the discussions that the commissioners hold and my views have often altered in response to the kind of argument that is presented.

I suppose you could interpret that to mean that people who are excessively pig-headed should never be appointed and that should be brought out in these hearings but to some extent I think the hearing process might prevent some people who might make useful contributions actually being appointed.

Mr. Cook: Continuing on the same line, sir, the CRTC and, of course, many boards have enormous power in regulating an industry. Should not, and this is basically policy, the industry that is to be regulated have some input into those who are going to make the rules for them? Should they not have some say in the appointment? The best way, of course, for that to be heard would be in a public hearing. What is your view on that, sir?

[Traduction]

retiré ma candidature. Mais bien sûr, vous pourriez prétendre que toutes les choses auraient fini par sortir à ce moment, et peut-être qu'une nomination désastreuse aurait pu être évitée. Dans ce sens, cela ne signifie pas que le processus est mauvais.

Je crois qu'il y a un facteur qui est important et c'est que l'une des choses que l'on m'a reprochée c'est que plusieurs personnes sont allées dénicher d'obscur petits articles que j'ai écrit un peu partout et ils les ont cités hors contexte, bien sûr, et ils les ont largement diffusés. Je crois que j'étais perçu comme une véritable menace pour certains intérêts de la communauté et je crois que la prémisse qui a abouti à cette conclusion était qu'une personne qui a écrit quelque chose il y a 10 ou 15 années croit encore la même chose la veille de sa nomination et va refuser de s'adapter à l'environnement qu'elle va trouver. Par exemple, en ce qui concerne toute cette question de regarder ou de ne pas regarder la télévision, je dois admettre que je regarde plus de télévision depuis que j'ai accepté ces fonctions, puisque je crois réellement que je dois regarder ces choses.

M. Cook: Vous avez toute ma sympathie, monsieur. Il y a toutefois la question de la politique qui reste, monsieur, et je crois que . . .

M. Meisel: Oui, mais le point est que je pense que si vous présumez que les attitudes d'une personne sont gelées pour l'éternité et qu'elle ne va rien changer pour face à un nouveau défi, alors je pense que, jusqu'à un certain point, vous sous-estimez la valeur de l'expérience humaine. Dans ce sens, si vous avez des audiences publiques sur ces nominations, je crois qu'il serait très important de faire en sorte que les gens ne prennent pas pour acquis qu'un candidat ne changera jamais, qu'il est définitivement fixé dans ses positions et qu'il ne changera pas.

D'après mon expérience, il y a eu d'énormes changements. L'une des choses qui est importante, je crois, est qu'il est très important que les membres de ces commissions ou conseils puissent fonctionner comme collègues. Ni le président ni aucun autre membre ne peut poser de gestes unilatéraux dans la plupart de ses décisions. J'ai profité énormément des discussions que j'ai eues avec les autres membres et j'ai souvent changé d'avis par suite des arguments qui m'ont été présentés.

Je suppose que vous pouvez interpréter cela comme signifiant que les gens qui sont excessivement têtus ne devraient jamais être nommés et que cela devrait ressortir lors de ces audiences, mais jusqu'à un certain point, je pense que le processus des audiences pourrait empêcher la nomination de certaines personnes qui pourraient en fait apporter une contribution très utile.

M. Cook: Pour poursuivre le même raisonnement, monsieur, le CRTC et, bien sûr, plusieurs autres organismes, ont des pouvoirs énormes dans la réglementation d'une industrie. Est-ce que l'industrie qui est appelée à être réglementée ne devrait pas, et il s'agit là essentiellement d'une question de politique, avoir quelque chose à dire sur les personnes qui vont établir les règles pour eux? Ne devrait-elle pas avoir quelque chose à dire sur la personne qui va être nommée? La meilleure façon de faire cela, évidemment, est d'avoir des audiences publiques. Quelle est votre opinion à ce sujet, monsieur?

[Text]

• 1050

Mr. Meisel: I certainly think the government appointing individuals should feel free and should perhaps be encouraged to consult the views of the industry. But, of course, the work that commissions of this sort do goes much beyond the interests of only the industries concerned. In a sense the reason for there being a regulatory agency is that the community believes that someone representing the general interest should provide certain guidelines within which the specific interests operate. In that context, while I believe wide consultation is a very good thing, I think in the final analysis the government appointing the personnel for these boards must take the general interest, the public interest, into account more than the specific interest that I presume will be very articulate.

That should not prevent one from having on their board, say, of nine or 19, or whatever members, some spokesmen for these interests, partly because they represent a particular point of view, but in part also because they reflect the experience that has to be on tap when you make certain decisions.

One of the things, in practice, that are of concern is that in some cases you cannot find experts really, people who represent a point of view without going to someone whose whole life history has probably so conditioned, him or her, that it is no longer possible for that person to take the overall view. I am thinking specifically, say, of a highly technical field like telecommunications. The only people who are knowledgeable, really, about telecommunications, with very few exceptions in the country, are either people who have been in the telecommunications industry or regulators who have regulated them. And both of these people are, we presume, of certain points of view that are fairly narrow.

Mr. Cook: Just one final question, Mr. Chairman.

My difficulty with it is this. If you look at the whole process of appointments to boards in this country this could be argued, I suppose, not only by the Conservative party but the Liberal party—a good many appointments have been made on a political basis having nothing to do with what expertise the board really required or in terms of the intellectual force that you are talking about. The public hearing strikes me as being one way to overcome this—or perhaps it can be overcome by senior staff. I do not know, but the problem does disturb me.

And it does disturb me because, as an example, how many of the CRTC board have had any real background in terms of understanding the broadcast industry, television and radio and understanding the economics of it, the finances of it and the way they operate? Quite frankly, with some of the tricks that are played, I would suggest that the knowledge of the manner in which the CRTC has at times, I suggest, been outmanoeuvred, that kind of thing I think should be part of any board dealing with whatever area they are in, and sometimes I do not see that.

[Translation]

M. Meisel: Je crois certainement que le gouvernement qui nomme certaines personnes à certains postes devrait se sentir libre et il devrait peut-être inciter à recevoir des opinions du secteur de l'industrie. Mais bien sûr, les travaux qu'un conseil comme le nôtre fait vont bien au-delà des intérêts des industries concernées. En un certain sens, la raison pour laquelle les organismes de réglementation existent est que la société croit que quelqu'un qui représente l'intérêt général doit fournir certaines lignes directrices avec lesquelles certains intérêts particuliers devront fonctionner. Dans ce contexte, bien que je crois que de vastes consultations sont une très bonne chose, je crois qu'en fin de compte, le gouvernement qui nomme le personnel de ces organismes doit tenir compte de l'intérêt général, de l'intérêt public, en en tenant plus compte que des intérêts particuliers qui sont présumément très bien structurés.

Cela m'empêche pas d'avoir sur un conseil de 9 ou 19 membres, quel que soit leur nombre, certains porte-parole de ces intérêts, en partie parce qu'ils représentent un point de vue particulier, mais en partie aussi parce qu'ils apportent l'expérience qui doit être disponible lorsque certaines décisions doivent être prises.

L'un des problèmes que l'on retrouve en pratique, c'est que dans certains cas il est impossible en fait de trouver des experts, c'est-à-dire des gens qui peuvent représenter un certain point de vue sans être totalement conditionnés par leur expérience au point qu'ils ne sont plus capables d'avoir une vue d'ensemble. Je pense en particulier à un domaine très technique comme celui des télécommunications. Les seules personnes qui ont des connaissances solides, en fait, dans le domaine des télécommunications, à quelques exceptions près, au pays, sont soit des personnes qui ont été dans l'industrie des télécommunications ou qui ont fait partie d'organismes de réglementation et tous les deux représentent probablement certains points de vue qui sont passablement étroits.

M. Cook: Monsieur le président, j'aimerais poser une dernière question.

Voilà mon problème. Si vous examinez l'ensemble du processus des nominations au Conseil dans ce pays, je suppose que l'on pourrait prétendre que non seulement le parti conservateur mais également le parti libéral, ont fait plusieurs nominations politiques sans tenir compte de l'expertise dont le Conseil avait réellement besoin ou sans tenir compte de la force intellectuelle dont vous avez parlée. La procédure des audiences publiques me semble être un moyen de contourner cette difficulté ou peut-être que le personnel supérieur peut résoudre ce problème. Je ne sais pas, mais ce problème me préoccupe.

Cela me préoccupe parce que, par exemple, combien de membres du CRTC avaient une véritable expérience et une bonne compréhension de l'industrie de la radiodiffusion, de la télévision et de la radio, et comprenaient les questions économiques qu'elles impliquent, leurs finances et leur façon de fonctionner? Je vous dirais bien franchement que, avec quelques-uns des tours de passe-passe qui sont faits, je dirais que le fait que le CRTC a été déjoué à certains moments, je pense que ce genre de choses devrait faire partie des discussions de

[Texte]

Mr. Meisel: I wonder if I could ask Mr. Therrien to respond to that.

Mr. Therrien: I could probably answer that because, as you possibly know, it is well known that I have worked with telephone companies and I have been in broadcasting for many years. I found out over 12 years of public hearings and before that, in front of other boards, that discussing with other members of the commission who were not necessarily involved but were involved, as Mr. Meisel said, from the other side, was very helpful. Some of the ideas that I had gathered, say, since 1946, in many of these areas, from the input that I got from the other members, did in fact change the way I had been reasoning.

I have been sitting in many meetings across this country, but with all the same kinds of individuals on the board and discussing the same things, I do not think you get anything fresh coming from the outside, although your point is very important. At some point some members of the board reflect the inside information; whom do you bring in at 3 a.m. when you start your 6 a.m. to 9 a.m. prime time? Or how do you divide the microwave network? I too have read a statement in the press by Dr. John Meisel and I said publicly at one hearing that someone who said at one point, as Sam Irving said when he was chairing a hearing, in this field I do not think I am too competent, I usually took the reverse. In this particular case the argument that we discussed shows a greater reflection may be more in depth of broadcasting than possibly I had when I joined, but that is my general comment.

• 1055

Mr. Cook: Thank you.

Mr. Lawrence: May I just add something? One of the problems of having the public hearing process is in trying to determine what that process is going to be doing, what is the purpose. You may have one perspective on what that should be but other parliamentarians might have other perspectives on what that should be. It is always a judgment call as to whether or not a person is the proper person for the particular spot that is available. Your concern that there is an undue political input into that may be well taken, I am not commenting on that. But whether the antidote to that is public hearings before parliamentary Committees, I do not know—people come to that with so many different perspectives. I would say that perhaps the most important thing for a member of an agency is disinterestedness. No matter where I come from, my purpose in being there is to try to apply my judgment in the public interest to the issues that are coming before the body and whatever background I have may or may not, in a given situation, be valuable—I may not know the first damn thing about it. You point to the antidote for that which is staff. I think that is precisely why it is terribly important to have

[Traduction]

n'importe quel Conseil quel que soit le sujet qu'il traite, et quelquefois cela ne se produit pas.

M. Meisel: Pourrais-je demander à M. Therrien de répondre à cette question.

M. Therrien: Je pourrais probablement répondre à cette question parce que, comme vous le savez peut-être, tout le monde sait que j'ai travaillé avec des compagnies de téléphone et que j'ai été dans le domaine de la radiodiffusion pendant plusieurs années. J'ai trouvé, pendant 12 années d'audiences publiques et avant cela, que, devant les autres commissions, le fait de discuter avec d'autres membres de la commission qui n'étaient pas nécessairement impliqués mais qui ont, été impliqués, comme l'a dit M. Meisel, a été très utile. Certaines des idées que j'ai recueillies depuis 1946, disons, dans plusieurs de ces domaines d'après les renseignements que j'ai obtenus des autres membres, ont en fait changé ma façon de voir les choses.

J'ai participé à plusieurs séances partout au pays, mais en parlant toujours des mêmes choses avec les mêmes personnes au Conseil, je ne crois pas que vous obtenez d'idées neuves de l'extérieur, bien que votre point soit important. À certains moments, certains membres du Conseil sont les porte-parole des informations internes. Qui placez-vous à 3 h 00 du matin lorsque votre temps principal d'écoute est entre 6 h 00 et 9 h 00 du matin? Comment répartissez-vous le faisceau de micro-ondes? J'ai lu moi aussi une déclaration du Dr Meisel dans le journal et j'ai déclaré publiquement lors d'une audience qu'une personne qui a dit à un certain moment, comme l'a dit Sam Irving, au moment où il présidait une séance, que dans ce domaine je ne crois pas être trop compétent, alors que d'habitude je prends l'attitude inverse. Dans ce cas particulier, l'argument dont nous avons discuté indique peut-être une réflexion plus en profondeur sur la radiodiffusion que celle que j'aurais pu avoir lorsque je suis arrivé, mais voilà le commentaire général que je voulais faire.

M. Cook: Merci.

M. Lawrence: Pourrais-je ajouter quelque chose? L'une des difficultés du processus d'audiences publiques est de déterminer ce que ce processus va faire, de déterminer ce qui est son objet. Vous pouvez avoir une idée de ce que cela peut être mais d'autres parlementaires pourraient avoir des idées différentes. Il y a toujours un jugement à faire sur la question de savoir si une personne convient ou non au poste qui est disponible à un moment donné. Il se peut très bien que vous ayez raison de vous inquiéter du fait qu'il peut y avoir une influence politique trop grande, je ne veux pas faire de commentaires là-dessus. Je ne sais toutefois pas si la solution à ce problème se trouve dans des audiences publiques devant des comités. Les attitudes que l'on retrouve chez les gens sont tellement différentes l'une de l'autre. Je dirais que la chose la plus importante pour le membre d'un organisme est peut-être son désintéressement. Quels que soient mes antécédents, mon but, dans l'exercice de mes fonctions, est d'essayer d'exercer mon jugement dans l'intérêt public sur les questions qui se présentent à l'organisme et il est possible que mon expérience soit ou ne soit pas utile dans une certaine situation. Il se peut que je ne connaisse

[Text]

people knowledgeable in the industry on the staff at a very high level. I mean, people on our staff have come from the telecommunication industry, we could not live without them. Whether they should be on the board or not, I do not know. Sometimes they should and maybe sometimes they should not. But then if you throw them to a parliamentary committee there are going to be a lot of differences of opinion on that and it is going to be exacerbated by the political realities.

Mr. Cook: Just as a corollary to that, with the public hearing, does that not build in at least one safeguard that the totally incompetent person is going to be discovered in that hearing so that we will not have totally incompetent people nominated for this, that or the other thing. There are, I would suggest, several examples in recent history where people totally incompetent were appointed by one government or another to positions that they really had no business being in outside of political involvement. Would that not be a safeguard?

Mr. Lawrence: It would be a safeguard but then you have got to look at what you are creating in order to safeguard against that one problem: Is the public hearing process, with all of the negative possibilities that it has, going to weight the thing so much in the other direction you will not get any competent people either? Will people subject themselves to that process even if they are extremely skilled? There are some people who say, that is a problem in political life today. It is difficult. You know, yourself, you take an awful lot, and there may be people who are very competent unwilling to do that.

Mr. Meisel: Mr. Chairman, I wonder if I could make another supplementary comment. It is really changing the subject and perhaps you may want to come back to it some other time, but it grows very much out of what John Lawrence has said, and that is the business of the staff sometimes providing the kind of insights and experience that you quite rightly argue should be there in the decision-making process. That is certainly the case, but one thing that has concerned me since I have come to the commission—I do not know what the answer is, I hope your group may find it—is that it is essential for us, if we are going to do our job properly, to have some sort of sense of how our decisions are going to affect people who are practising, as it were. That of course, means that there has to be a fair amount of consultation between our staff and the various industries with which we are involved, and I think this is, in principle, salutary. It was a bit of a shock to me when I first arrived because I had this notion that a regulatory agency should be isolated and like courts sit in its own universe, as it were, deduce from various principles the proper position to be taken on any particular application, in a sense operating in a vacuum. I realized very soon that that does not provide the kind of knowledge you need. So what is happening is that our

[Translation]

absolument rien de l'affaire. Vous avez indiqué que la solution se trouve peut-être dans le personnel. Je pense que c'est exactement pour cette raison qu'il est extrêmement important d'avoir dans le personnel des personnes qui connaissent très bien l'industrie à un niveau très élevé. Les gens qui font partie de notre personnel viennent de l'industrie des télécommunications et je ne m'en passerais pas. Toutefois, je ne sais pas s'ils devraient être membres du Conseil ou non. Dans certains cas, ils devraient l'être et dans d'autres cas, c'est peut-être le contraire. Si vous les jetez devant un comité parlementaire, il va y avoir un grand nombre de divergences de vue qui vont être exagérées par les réalités politiques.

M. Cook: Je voudrais ajouter un petit corollaire à cela. Avec l'audience publique, n'avons-nous pas au moins l'assurance que la personne totalement incompétente va être exposée au cours de l'audience de sorte qu'il n'y aura pas de nomination de personnes totalement incompétentes. Je prétends que nous en avons vu plusieurs exemples récemment, alors que des personnes totalement incompétentes ont été nommées par un gouvernement ou un autre à des postes dans lesquels ils n'avaient réellement rien à faire en dehors de leur implication politique. N'y aurait-il pas au moins une précaution là?

M. Lawrence: Ce serait une précaution, en effet, mais vous devez également penser aux conséquences que vous allez engendrer pour prévenir ce problème: est-ce que le processus des audiences publiques, avec tous les inconvénients qu'il représente, va tellement contrebalancer les choses que vous n'obtiendrez pas de personnes compétentes non plus? Les personnes vont-elles vouloir se soumettre à ce processus même si elles sont extrêmement compétentes? Certaines personnes prétendent que c'est un problème de la réalité politique d'aujourd'hui. C'est difficile. Vous savez vous-même que vous devez en prendre beaucoup et vous savez également qu'il y a des personnes très compétentes qui ne seraient pas disposées à subir le même traitement.

M. Meisel: Monsieur le président, pourrais-je faire un commentaire supplémentaire? Il change réellement le sujet et vous voudrez peut-être y revenir un peu plus tard. Il se dégage des commentaires de John Lawrence. Il s'agit de la question du personnel, qui fournit quelquefois le genre de renseignements et d'expérience qui doit, comme vous le prétendez avec raison, se trouver dans le processus décisionnel. C'est certainement le cas, mais une des choses qui me préoccupent depuis que je suis arrivé au Conseil—je ne sais pas quelle est la réponse, j'espère que votre groupe pourra la trouver—est qu'il est essentiel pour nous d'avoir, si nous allons faire notre travail comme il doit être fait, un certain sens des répercussions que nos décisions vont avoir sur les gens qui se trouvent dans la pratique, cela signifie évidemment qu'il doit y avoir passablement de consultations entre notre personnel et les diverses industries qui sont impliquées, et je crois que, en principe, cela est salutaire. J'ai été un peu surpris lorsque je suis arrivé parce que je m'étais imaginé qu'un organisme de réglementation devait être isolé et, comme les tribunaux qui ne sortent pas de leur propre univers, il devait déduire, à partir de divers principes, la position qu'il y avait lieu de prendre au sujet de telle ou telle demande, en fonctionnant en quelque sorte dans le vide. Je me

[Texte]

staff has a lot of contacts with people whose applications we have to consider—we all do, in a sense. People talk to us, and we encourage that.

• 1100

But I think there is a danger in it, that in a sense it is terribly hard to know where to draw the line between simply enlarging the knowledge you need to make decisions and becoming quite, unwittingly, and otherwise involved with the nice or the not nice people you have to deal with. You form judgments which you try to suppress but I am not sure how fully one is capable of, in fact, doing that when you have a great many contacts with your clients, as it were. I am worried about this; I think this is a problem that would be very helpful if you could come up with some guidelines about.

Mr. MacLellan: Dr., just on that, I throw a few things out to you and to othermembers about things that could come up and what your feelings would be towards them. One thing is the creation of a talent bank from which names could be chosen. I also would like your feelings about things that would come out or would be required in a public committee, things such as requiring financial statements, conflict of interest statements and general questioning by the parliamentary committee.

Mr. Meisel: Speaking for myself, I think a talent bank is an excellent idea and I was really surprised that I do not think such a thing now exists; I think it should. I think disclosure of these things would be highly desirable, and the more that is known about that side of it the better. But whether you need to have a hearing for that, I am not at all sure. There are other means of making certain that the interests and holdings, if any, of the members are disclosed. So I think disclosure, in some sense is important; whether it has to be public disclosure of the kind that a public hearing would provide, I am not sure. Perhaps I should just leave it there. Are there any other—?

Mr. Lawrence: Just a point on that, if I may, Mr. Chairman. The government, of course, does have conflict of interest guidelines applying to Governor in Council appointees, but not to those who are appointed to regulatory agencies. I think the governments have been concerned that the government should not be handing down those kinds of directives to independent bodies—or the judiciary, as far as that is concerned. There is an ongoing concern there on how it should be resolved; I think it is not at all clear whether or not and how members of regulatory tribunals—or the judiciary even, after all, the judiciary will have the same sort of problem. Should they disclose? For instance, in the Broadcasting Act we are precluded from owning shares in any telecommunications undertaking, I guess it is. So there is some kind of conflict of interest, I think, built into the statute. Whether you need to go

[Traduction]

suis rendu compte très vite que cela ne vous fournit pas le genre de compétence qu'il vous faut. Ce qui arrive alors, c'est que notre personnel a de nombreux rapports avec les personnes dont nous devons étudier les demandes—nous le faisons tous jusqu'à un certain point. Les gens viennent nous parler et nous les encourageons à le faire.

Je crois toutefois qu'il y a un danger dans le sens qu'il est très difficile d'établir la ligne de démarcation entre le simple fait d'élargir les connaissances dont vous avez besoin pour rendre les décisions et le fait de devenir sans vous en rendre compte émotivement ou autrement impliqué avec les aimables et moins aimables personnes avec lesquelles vous devez traiter. Vous vous formez des opinions que vous essayez ensuite de supprimer mais je ne sais pas s'il est possible de le faire d'une façon complète lorsque vous avez des rapports assez soutenus avec vos clients. C'est un aspect qui m'inquiète; je pense que c'est un problème pour lequel il serait très utile que vous puissiez établir un genre de lignes directrices.

M. MacLellan: Docteur Meisel, sur ce point, j'aimerais émettre quelques idées pour que vous-même et les autres membres puissiez me dire ce que vous en pensez. La première chose serait la création d'une banque de personnes compétentes à partir de laquelle des candidats pourraient être choisis. J'aimerais également savoir ce que vous pensez des choses qui peuvent ressortir d'un comité public ou des choses qui pourraient être nécessaires à ce comité, comme les états financiers, les déclarations de conflits d'intérêt et la question générale des questions par le Comité parlementaire.

M. Meisel: Je crois personnellement qu'une banque de compétence est une excellente idée et je suis réellement étonné de constater que cette banque n'existe pas à l'heure actuelle: je pense qu'elle devrait exister. Je pense que la divulgation de ces choses serait très souhaitable et plus on en saura, mieux ce sera. Mais je ne suis pas du tout certain que vous avez besoin d'une audience pour cela. Il y a d'autres moyens d'obtenir la divulgation des intérêts éventuels des membres. Je pense donc que la divulgation de ces intérêts est importante mais je ne suis pas certain qu'ils doivent être divulgués publiquement de la façon que le ferait une audience publique. Je devrais m'arrêter simplement là. Y a-t-il d'autres...

M. Lawrence: Monsieur le président, j'ai seulement un autre petit point si vous le permettez. Le gouvernement, bien sûr, a des directives sur les conflits d'intérêt qui s'appliquent aux personnes nommées par le gouverneur en Conseil mais non aux personnes nommées au sein d'organismes de réglementation. Je crois qu'on a pensé que les gouvernements ne devraient pas donner ce genre de directives à des organismes autonomes ou à des organismes judiciaires. La façon de le faire pose toujours un problème; je crois qu'il n'est pas du tout clair si les membres des tribunaux de réglementation ou le pouvoir judiciaire, même, puisque, en fin de compte, le pouvoir judiciaire aura le même genre de problèmes, doivent divulguer ou non ce genre de choses et comment ils doivent le faire. Par exemple, la Loi sur la radiodiffusion nous interdit d'être détenteurs d'actions dans les entreprises de télécommunications, je crois, il y a

[Text]

beyond that I do not know. I do not have any clear view on that, quite frankly.

The Chairman: Do any of you have any recommendations to us? We are faced, as a task force, with not necessarily focusing on any one agency but on some types of rules that would be applicable to all agencies in terms of the process. Do you have any suggestions in this area of appointments?

Mr. Therrien: I do not know whether it is in line, but on the talent bank, as you know, and it is a national feature, the companies and different organizations have that system. In the broadcasting field, of course, it is more well-known, because people transfer from one station to the other. This idea I usually support, and I am in line with John Meisel on it, because if you travel all over the world in a specialized field you will hear about many Canadians working in faraway countries, the U.S., and so forth, and I think for any discipline it is a very important aspect to know where the talent is. On that point, I cannot but agree, because sometimes I presume even the Governor in Council for some appointments, in a very difficult task, might also have a problem. I think this would be a very handy tool.

On the conflict of interest question, I think my friend, John Lawrence, is more at ease. I think that whenever you work in a specialized and very delicate work you pass many security tests and I have never objected to them. I think I was about 22 at the first one. I do not see any reason why a new system would have helped, but of course it depends on the ways and means. Someone referred to congressional hearings, and I had a long discussion recently in the U.S. on some of the hearings that they have had in the past where you could spend about 10 years before getting the facts. But I think there are ways and means of getting around that.

Mr. Meisel: Mr. Chairman on the question of suggestions: If one should adopt the idea of a job description, I think that little packet should also include a list of groups that should be asked to make nominations and I think those groups should be as wide as possible. In other words, I would call not only on the broadcasters and the cable companies and so on but I think I would also call on citizen groups, people who have had experiences as consumers of broadcasts and would also, I think, try to reach people whom one would not normally identify as having a voice by advertising and simply calling for nominations. I think there are a lot of people who are never thought of by the people who make these decisions who would make excellent members of these boards. I would make a standard list of people who should be asked to make nominations and make that a very broad list, then I would go beyond that and also advertise so that you do not let anybody get through the net, and I would include provincial governments in the Canadian situation.

[Translation]

donc un genre de conflit d'intérêt qui fait partie intégrante de la loi. Je ne sais pas si vous devez ou non aller plus loin. Je n'ai pas d'idée précise sur la question.

Le président: Certains d'entre vous ont-ils des recommandations à nous faire? En tant que groupe de travail, nous ne devons pas nous attacher nécessairement à un organisme donné mais plutôt à un genre de règle qui serait applicable à tous les organismes en ce qui concerne le processus. Avez-vous des propositions à nous faire sur la question des nominations?

M. Therrien: Je ne sais pas si cela est pertinent mais pour ce qui concerne la banque de compétence, comme vous le savez, le fait que certaines compagnies et différentes organisations ont ce système est bien connu. Dans le domaine de la radiodiffusion, bien sûr, le système est mieux connu, parce que les personnes passent d'un poste à un autre. J'appuie habituellement cette idée et je suis d'accord avec John Meisel sur ce point parce que si vous voyagez à travers le monde dans un domaine spécialisé vous entendrez parler de beaucoup de Canadiens qui travaillent à l'étranger, aux États-Unis et ailleurs, et je pense que pour n'importe quel domaine il est très important de savoir où les compétences se trouvent. Sur ce point, je ne peux faire autrement que d'être d'accord parce que je suppose que quelques fois, même le gouverneur en Conseil, pour certaines nominations, a probablement des difficultés assez sérieuses. Je pense que ce pourrait être un outil très utile.

Sur la question des conflits d'intérêt, je crois que mon ami John Lawrence peut vous répondre mieux que moi. Je pense que lorsque vous travaillez dans un domaine très spécialisé et très délicat, vous devez passer plusieurs examens de sécurité et je ne me suis jamais opposé à cela. Je pense que j'avais environ 22 ans lorsque j'ai passé le premier. Je ne vois pas comment un nouveau système aurait pu aider, mais évidemment, cela dépend des moyens que vous employez. Quelqu'un a parlé des audiences du type américain et j'ai eu récemment un long entretien aux États-Unis au sujet de certaines audiences qu'ils ont eu dans le passé où il vous faut environ 10 ans avant d'obtenir les faits. Mais je crois qu'il y a moyen d'éviter cela.

• 1105

M. Meisel: Monsieur le président, sur la question des propositions: si on retient l'idée d'une description de tâches, je pense qu'on devrait y inclure une liste des groupes auxquels on devrait demander de proposer des candidats et je pense que ces groupes devraient être aussi nombreux que possible. En d'autres termes, je ne demanderai pas seulement aux entreprises de radiodiffusion et aux compagnies de câbles et ainsi de suite, mais je pense que je demanderais également à des groupes de citoyens, à des gens qui ont de l'expérience en tant que consommateurs des produits de radiodiffusion et également, je crois, j'essaierais d'atteindre les personnes qui ne seraient pas normalement considérées comme ayant quelque chose à dire, en faisant une certaine publicité et en demandant simplement des mises en candidature. Je pense qu'il y a un grand nombre de personnes qui sont simplement oubliées par ceux qui prennent les décisions et que ces personnes pourraient faire d'excellents membres de conseils ou de commissions. J'établirais une liste principale assez exhaustive des personnes à qui on devrait demander de faire des mises en candidature, et ensuite j'irais

[Texte]

The Chairman: The major problem is not bad appointments being made, it is that perhaps we have not tapped the best resources that could be available.

Mr. Lawrence: Well, I think that it is incorrect to take it as a principle that there is not consultation. I do not have vast experience with the senior personnel of the Privy Council Office, and perhaps people in that area could be of help to you, but I am under the impression that the minister is certainly open to industry coming and saying I think *X* would be good for that job, but it is not, on the other hand, crystallized into a well-known publicly accepted way of going about it and that maybe what . . .

The Chairman: But on the other hand, everybody in the country knows when a vacancy exists on your board, anybody who might be interested. Now, do we have to go about recommending that you formalize and institutionalize a process? Surely people can put their names forward now . . .

Mr. Lawrence: Well that is right. The other thing is it seems to me if you go the parliamentary route, the parliamentary committee route, you also have to look at resources for that parliamentary committee and the relationship between that committee and its recommendations and the ministry of the day because it distorts the present relationship. You are into a political science issue which is much broader than just how the appointment process works. Whenever we get into this kind of thing, we keep on coming back to this problem: Our system is different from the American system, if we import certain parts of it, it may distort the system in a way which it becomes lessworkable than it is now. However if we do not make any changes at all then we just go on and on and on the same way we are and there are a lot of people who feel that is not good enough, but every change has some consequences all the way through this thing so that it is very difficult I think to say let us put the importance into a parliamentary committee because that is where we should begin.

The Chairman: But if I could go back to the one recommendation: I assumed it was implicit in the formalized procedure for soliciting names so I guess what I am asking you is, how much more would that contribute to what we already have.

Mr. Osborn: Mr. Chairman could I just speak to that because there is a model that you might want to look at and I am sure you have probably thought about it already . . .

The Chairman: I doubt it.

Mr. Osborn: . . . and that is the judicial appointment model at the Department of Justice. I do not know whether they are coming before you, I assume that they might be . . .

The Chairman: We are familiar with that model.

Mr. Osborn: Before I was in this position, I was the executive director of the Canadian Bar Association and I had pretty

[Traduction]

au-delà de cela et je ferais une certaine publicité de manière à n'oublier personne et j'inclurais même les gouvernements provinciaux dans le contexte canadien.

Le président: Le problème principal n'est pas que des mauvaises nominations sont faites, c'est peut-être que nous n'avons pas utilisé les meilleures ressources disponibles.

M. Lawrence: Eh bien, je crois que c'est une erreur de dire que, en principe, il n'y a pas de consultation. Je n'ai pas une vaste expérience auprès du personnel supérieur du bureau du Conseil privé et peut-être que les gens de ce Bureau pourraient vous aider, mais j'ai l'impression que le ministre est certainement ouvert à l'industrie. Elle peut venir le voir et lui dire que M. *X* ferait bien l'affaire, mais ce n'est pas, d'autre part, une procédure bien établie et largement acceptée de faire les choses.

Le président: Par contre, tout le monde le sait quand un poste devient vacant au sein de votre conseil, toute personne qui pourrait être intéressée le sait. Est-il nécessaire que nous recommandions la formalisation et l'institutionnalisation de ce processus? Les personnes intéressées peuvent certainement faire connaître leur intérêt dans le moment.

M. Lawrence: En bien, c'est exact. L'autre chose est que si vous décidez de suivre l'option parlementaire, l'option des comités parlementaires, vous devez également tenir compte des ressources nécessaires pour ce comité parlementaire et des rapports qui peuvent exister entre ce comité et ses recommandations et le ministre qui est en place parce que cela déforme la relation actuelle. Il s'agit là d'un problème de science politique qui dépasse le simple fonctionnement du processus de nomination. Toutes les fois que nous nous engageons dans ce genre de problèmes, nous revenons toujours au même problème. Notre système est différent du système américain, et si nous importons certaines parties de ce dernier, il peut déformer notre système qui le rend moins fonctionnel qu'il ne l'est à l'heure actuelle. Toutefois, si nous ne faisons aucun changement et que nous continuons toujours dans la même voie, il y a beaucoup de gens qui pensent que cela n'est pas suffisant, mais tout changement a des conséquences mais il est très difficile de dire qu'il faut placer l'importance sur les comités parlementaires parce que c'est là qu'il faut commencer.

Le président: J'aimerais revenir à l'une des recommandations: J'ai pensé qu'elle était contenue de façon implicite dans la procédure normalisée de mise en candidature. Alors, ce que je veux vraiment savoir, je crois, c'est quelle amélioration cela apporterait-il vraiment à ce que nous avons déjà?

M. Osborn: Monsieur le président, pourrais-je répondre à cette question parce qu'il y a un modèle que vous voudriez peut-être examiner et je suis certain que vous y avez déjà pensé.

Le président: J'en doute.

M. Osborn: Il s'agit du processus de nomination des juges du ministère de la Justice. Je ne sais pas s'il viendra témoigner devant ce comité, je suppose qu'il viendra probablement.

Le président: Nous connaissons bien ce modèle.

M. Osborn: Avant que j'occupe ce poste, j'étais directeur exécutif de l'Association du barreau canadien et j'avais une

[Text]

intimate knowledge of how that process worked in practice. I do not want to take the time this morning and my information is probably out of date anyway . . .

• 1110

The Chairman: I think it might be helpful for us if you could, with the permission of members, put this on the record.

Mr. Osborn: My information is now over three years out of date, but the problem we are now addressing was identified by Mr. Turner, when he was the Minister of Justice, and then following him, Mr. Lang. They formalized the process to the extent of having a standing list of members of the bar, whose names came to them in the variety of ways in which names come—through personal contact, meeting them at bar association meetings, nominations by fellow members of the bar or the public, and so on. From that general list interviews were conducted by a special assistant to the minister, who made it his business to go around the country and interview many of those names with a view to determining their qualifications and reporting back to the minister. Included in those conversations would of course be an indication as to whether or not, when a vacancy was created, that person might be willing to have his or her name considered for an appointment.

As well, on the bar association side, there is or was a committee on the judiciary, consisting of representatives of all the provinces. When a particular vacancy was created, a list was discussed with the members of that committee. There was not a recommendation in the sense that the American judicial system has a recommendation of the American Bar Association, but certainly the minister benefitted from a discussion with that committee . . .

The Chairman: Am I wrong in saying that the bar association say either acceptable, highly acceptable, or not acceptable?

Mr. Osborn: It was a pass no-pass system, or a pass fail system, if you will, when I was . . .

The Chairman: Acceptable or unacceptable.

Mr. Osborn: Yes. It did not even, in many cases, come out in those hard terms. But in the course of the discussion the bar association, I think, conveyed its views about the qualifications of the particular person being discussed. There were problems with that system in that you had a committee of perhaps 10 members whose knowledge of the particular people was limited or biased, and it was not as public as perhaps one could argue it should be. But at least it was a method, a model, and the minister had in his files at all times a standing list of people at which he could look, so as to minimize delay between a death or retirement or whatever and the new appointment.

Ed Ratushny, who is a professor of law at the University of Ottawa and who is probably known to most of you, was the special assistant to Minister Lang when that system was implemented. He would probably be a good person to talk to, as well as the people who are now in the minister's office.

[Translation]

connaissance assez approfondie sur le fonctionnement de ce processus en pratique. Je ne voudrais pas passer trop de temps là-dessus ce matin et mes renseignements sont probablement périmés de toute façon.

Le président: Je crois qu'il pourrait être utile de faire figurer cela au procès verbal, avec la permission des membres.

M. Osborn: Mes informations datent maintenant de plus de trois ans, mais le problème que nous étudions en ce moment a été identifié par M. Turner, alors qu'il était ministre de la Justice, et après lui, par M. Lang. Ils ont standardisé la procédure jusqu'à établir une liste permanente des membres du Barreau, dont les noms étaient transmis à partir de plusieurs sources, comme les contacts personnels, les réunions de l'Association du Barreau, les recommandations par d'autres membres du Barreau ou par le public, et ainsi de suite. À partir, de cette liste générale, un adjoint spécial du ministre faisait des entrevues. Ses fonctions consistaient à parcourir le pays pour interviewer des candidats afin d'établir leurs qualifications et de faire ensuite un rapport au ministre. Au cours de ces entretiens, on essaie évidemment de savoir si la personne serait disposée à être candidat si un poste devenait vacant.

Également, du côté de l'Association du barreau, il y a ou il y avait un comité de la magistrature, composé des représentants de toutes les provinces. Lorsqu'un poste devenait vacant, on présentait une liste aux membres de ce comité. Il n'y avait pas de recommandations comme celles que fait l'*American Bar Association*, mais le ministre pouvait certainement tirer des renseignements utiles d'une discussion avec ce comité . . .

Le président: L'Association du barreau donnait-elle des cotes comme acceptables, excellentes, ou insatisfaisantes?

M. Osborn: C'était le système du tout ou rien, ou un système du succès-échec, si vous préférez, lorsque j'étais . . .

Le président: Acceptable ou non-acceptable.

M. Osborn: Oui. Très souvent, cependant, les résultats n'étaient pas exprimés en termes aussi clairs. Dans le cours de la discussion, l'Association du barreau essayait, je pense, de faire valoir son point de vue sur les qualifications particulières de tel ou tel candidat. Ce système présentait des inconvénients puisque vous aviez un comité de 10 membres, peut-être, qui avaient une connaissance limitée ou subjective des personnes en question, et le système n'était pas aussi ouvert qu'il aurait peut-être dû être. Toutefois, cela était mieux que rien, et le ministre avait toujours dans ses dossiers une liste de personnes qu'il pouvait consulter ou utiliser pour réduire le délai entre la mort ou la retraite d'un juge et la nomination de son remplaçant.

Ed Ratushny, qui est professeur de droit à l'Université d'Ottawa et que vous connaissez probablement tous, a été l'adjoint spécial du ministre Lang lorsque ce système a été mis en pratique. Il serait probablement utile que vous lui parliez, à lui et aux autres personnes qui font maintenant partie du bureau du ministre.

[Texte]

Mr. Cook: When you talk about the bar association, do you mean the individual provincial . . .

Mr. Osborn: No, the Canadian Bar. It was a national committee on the judiciary.

Mr. Cook: In other words, then, an appointment in British Columbia would be decided by that national committee rather than a special committee of the benchers within that jurisdiction where the judge would operate in British Columbia.

Mr. Osborn: It would not be decided. It would be discussed by that national committee, on which there was at least one representative from B.C. But I am not suggesting by any means that that was the minister's only source of information, merely that it was a formalized process, to a degree.

Mr. Cook: It was not formalized to the extent that the individual provincial bars or a committee of theirs were consulted upon an appointment in Saskatchewan or B.C. and so forth?

Mr. Osborn: I cannot tell you what he did at the provincial level.

Mr. Cook: Okay. I was just curious.

Mr. Lawrence: I recall, now that David Osborn has mentioned that, I believe the Province of Quebec has a system for the appointment of provincial judges with even more public input than that. I do not know enough about it to be of any use, but you might want to—I think Roger Tassé knows . . .

The Chairman: How would that type of precedent apply to your particular board, if we were to recommend something like that? Who would be the groups who would be consulted to say acceptable or unacceptable?

• 1115

Mr. Meisel: I was thinking of that when David Osborn was talking. It is not so easy I think with a board like ours to have this kind of thing. You could not have only one. I think you would have to have wide consultation.

The Chairman: It would not be a national association of broadcasters.

Mr. Meisel: But one thing that is very clear is that, when you look at the procedures now, the number of people in Ottawa who are fully occupied in finding appropriate names for these kinds of posts, I think, is miniscule. And, when you think of the importance of the decisions which people who hold those posts make, it is surprising to me that in a sense so little effort is put into finding the appropriate nominees in terms of manpower, funds, and so on. I think that would be something. If that alone could be changed, that would be a major improvement.

The Chairman: In the recruitment and search? That is the main area you feel we could improve in?

Mr. Meisel: Yes.

[Traduction]

M. Cook: Lorsque vous parlez de l'Association du barreau, parlez-vous de l'Association du barreau canadien ou des barreaux provinciaux . . .

M. Osborn: Non, le Barreau canadien. Il s'agissait d'un comité national sur la magistrature.

M. Cook: En d'autres termes, la nomination d'un juge en Colombie-Britannique serait décidée par ce comité national plutôt que par un comité spécial des juges du district où le nouveau juge serait appelé à exercer ses fonctions en Colombie-Britannique.

M. Osborn: Il ne déciderait pas de la nomination. Il y aurait une discussion au niveau du comité national, qui comprendrait au moins un représentant de la Colombie-Britannique. Toutefois, je ne veux aucunement laisser entendre que cette liste était la seule source de renseignements du ministre, il s'agissait simplement d'un processus formalisé jusqu'à un certain point.

M. Cook: Il n'était pas formalisé au point que le Barreau provincial ou un comité du Barreau provincial était consulté au sujet d'une nomination en Saskatchewan ou en Colombie-Britannique et ainsi de suite?

M. Osborn: Je ne peux pas vous dire ce qui se passait au niveau provincial.

M. Cook: Très bien. J'étais simplement curieux.

M. Lawrence: Je me souviens maintenant que David Osborn a mentionné que, je crois que c'est la province de Québec, qui a un système pour la nomination des juges provinciaux avec une participation publique encore plus grande. Je n'ai pas suffisamment de renseignements à son sujet mais vous voudrez peut-être, je crois, parler à Roger Tassé.

Le président: Comment ce genre de procédure s'appliquerait-il à votre conseil, si nous faisons une recommandation en ce sens? Quels seraient les groupes qui seraient consultés pour décider si un candidat est acceptable ou non?

M. Meisel: C'est à cela que je pensais lorsque David Osborn a parlé. Ce n'est pas aussi facile, je pense, avec un organisme comme le nôtre. On ne pourrait pas en avoir qu'une. Je pense que les consultations devraient être assez étendues.

Le président: Ce ne serait pas une association nationale des radiodiffuseurs.

M. Meisel: Il y a cependant une chose qui est très claire et c'est que, lorsque vous examinez les procédures actuelles, le nombre de personnes qui s'occupent à Ottawa de trouver des candidats appropriés pour ce genre de poste est je crois infime. Et quand vous songez à l'importance des décisions que ces personnes sont appelées à prendre, je trouve étonnant qu'on ne fasse pas plus d'efforts pour trouver des candidats appropriés, des ressources financières, et ainsi de suite. Je pense qu'il y a un problème là. Si seulement cela était modifié, je crois que ce serait une amélioration majeure.

Le président: La recherche de candidats de valeur? Est-ce là le principal aspect que vous voulez améliorer?

M. Meisel: Oui.

[Text]

Mr. Osborn: I think what I have heard everyone at the table saying—and I would agree with it—is that one should be looking at a master list for appointments to all commissions and, in searching for names for that list, judge by their human qualities as opposed to any specific expertise. And then, from the master list when you have to look at somebody specifically for the CRTC, then you can consult those other interested groups and supplement the data with the skills and so on.

The Chairman: Thank you, Mr. Osborn. We have a little procedural problem. I think we were scheduled to go until 12 o'clock. We have got a great deal more to do. With your permission, I was wondering if we could prolong these hearings and go right through with perhaps taking just a break. We do not want to impose unduly of course.

Mr. Meisel: Mr. Chairman, we are, of course, at your disposal but perhaps I should make a couple of comments. One is that some of us are supposed to have lunch at 12.30 with the Chairman of the Human Rights Commission to discuss some problems of possible overlap in responsibilities—an issue with which you are familiar. So I think it would perhaps be awkward. We could cancel it but we should not.

The Chairman: Okay.

Mr. Meisel: Then we have a meeting of the executive committee this afternoon at 2.30 o'clock at which we are going to consider some matters of considerable urgency.

The Chairman: What is the latest we could keep you then without imposing unduly on your schedule?

Mr. Meisel: I would think 12.30 p.m. plus. We could always phone.

The Chairman: I would appreciate that tremendously. Now, does anybody want a break right now or could we just continue through? We have a lot more questions.

Mr. Meisel: We are all in excellent shape, sir. We will continue.

The Chairman: Let us keep going then. Mr. MacLellan?

Mr. MacLellan: Yes; I just have two more questions.

The Chairman: Okay.

Mr. Meisel: By the way, Mr. Chairman, you might consider this useful. As I have suggested earlier, although we are enormously busy, I think we would be quite happy if you could find some other time to come back or informally to discuss some of these things.

The Chairman: Let us see how much we can get done today, okay?

Mr. Meisel: Okay. We will try and speak very little.

The Chairman: That is not the idea.

[Translation]

M. Osborn: Je crois que ce que tous ceux qui sont autour de la table ont dit—et je suis d'accord avec eux—c'est qu'on devrait examiner une liste maîtresse pour toutes les nominations au Conseil et commissions et, dans la recherche de candidats valables à inscrire sur cette liste, on devrait tenir compte plus de leurs qualités humaines qu'à de leur expertise particulière. Ensuite, à partir de cette liste, lorsque vous devez trouver quelqu'un spécifiquement pour le CRTC, alors vous pouvez consulter les autres groupes intéressés et compléter votre information sur l'expertise et ainsi de suite.

Le président: Merci, monsieur Osborn. Nous avons un léger problème de procédure. Je pense que nous devons continuer jusqu'à midi. Il nous reste beaucoup de matière à couvrir. Avec votre permission, je me demande s'il serait possible de continuer la séance en prenant simplement une pause. Toutefois, nous ne voulons pas abuser de vous, bien sûr.

M. Meisel: Monsieur le président, nous sommes évidemment à votre disposition mais je devrais peut-être apporter quelques précisions. Un des problèmes est que certains d'entre nous doivent prendre le lunch à 12 h 30 avec le président de la Commission des droits de la personne pour discuter avec lui de certains problèmes rattachés à la possibilité de duplication des responsabilités—un problème que vous connaissez bien. Je pense donc que ce serait un peu bizarre. Nous pourrions toujours l'annuler mais je pense qu'il serait préférable de ne pas le faire.

Le président: Très bien.

M. Meisel: Nous avons ensuite une réunion du comité de direction cet après-midi à 14 h 30, et il y a à l'ordre du jour des questions très urgentes.

Le président: Jusqu'à quelle heure pouvez-vous rester sans trop bousculer votre horaire?

M. Meisel: Jusqu'à 12 h 30 et un peu plus, je pense. Nous pouvons toujours téléphoner.

Le président: J'apprécierais cela énormément. Maintenant, quelqu'un aimerait-il prendre une pause dès maintenant ou pouvons-nous simplement continuer? Nous avons de nombreuses autres questions.

M. Meisel: Nous sommes tous en grande forme, monsieur. Nous pouvons continuer.

Le président: Continuons donc. Monsieur MacLellan?

M. MacLellan: Oui, j'ai seulement deux autres questions.

Le président: Très bien.

M. Meisel: Au fait, monsieur le président, vous pourriez peut-être trouver utile, comme cela a déjà été proposé plus tôt, et bien que nous soyons très occupés, mais il nous fera plaisir de le faire, si vous pouvez trouver un moment quelque part pour que nous puissions discuter avec vous de ces questions à titre non officiel.

Le président: Si vous le voulez, voyons d'abord ce que nous pouvons accomplir aujourd'hui.

M. Meisel: Très bien. Nous essaierons de limiter nos réponses le plus possible.

Le président: Ce n'est pas ce que je voulais dire.

[Texte]

Mr. MacLellan: These next few questions are just for comment and are more or less direct legally. We have noted that regarding the judicial development which is establishing a duty of basic fairness for agency proceedings, some have advocated that this should be translated into basic minimum procedural requirements that would apply to all regulatory agencies. Is this workable? And to what extent do you think procedural requirements should differ from one agency to another?

Mr. Meisel: I think it might be.

Mr. Lawrence: May I speak to that. It is just that whenever I have thought of this question, I have thought that the CRTC is quite an interesting example of an agency which has two different sets of procedures within itself. One relates to the telecommunications industry with its cross-examination and the normal paraphernalia of that kind of judicial approach, and the other, the broadcasting side which is a good deal more informal.

Of course, people may argue that the same procedure should apply on both sides but to this point—and I have just come back on the Commission after being away for some years—I would have felt from my past experience that the informal approach in the broadcasting situation was very good because you are not just a regulatory agency, you are a supervisory agency. And, if you get into this very tough regulatory approach, you lose a bit of that encouragement and moral suasion kind of thing. So if you had procedural rules that all agencies must follow, the CRTC could not adapt its procedures with the different kinds of regulations involved. So I just make that point.

• 1120

Mr. Therrien: What we face is dichotomy when we have been to procedural hearings. Let us say you had cross-examination, for example, on the broadcasting side and you cope with a cable system with 25 subscribers and they have to come in on their cross-examination at any time with legal counsel. This system existed, as you know, at one time when the Régie assumed power in Quebec, so we are facing a dichotomy between access and fairness at hearings.

Of course, on the telecommunications side, even the consumer groups requested that kind of cross-examination. On the broadcasting side we had a hearing on the procedure; we have not finalized these procedures, but with the number of items and the number of people and size of companies involved, I think if we had to adopt a consistent procedure through regulatory boards, this would create problems depending on whether you are regulating pipeline companies, common carriers or whether you are regulating smaller companies operating in rural areas of this country, and permit them under different rules to have an open access with a minimum cost and make their case and discharge justice.

[Traduction]

M. MacLellan: Les prochaines questions n'ont pour but que de susciter vos commentaires car la réponse est déjà plus ou moins donnée par la loi. Nous avons constaté que, en ce qui concerne le devoir que les tribunaux ont imposé aux organismes de respecter les principes de la justice fondamentale dans leurs procédures, il a été proposé que cette obligation soit traduite dans des exigences de procédures minimales qui s'appliqueraient à tous les organismes de réglementation. Est-ce possible? Dans quelle mesure croyez-vous que ces exigences procédurales devraient être différentes d'un organisme à un autre?

M. Meisel: Je pense que ça pourrait l'être.

M. Lawrence: Pourrais-je faire un commentaire à ce sujet. Toutes les fois que je pense à cette question, je me dis que le CRTC constitue un exemple très intéressant d'un organisme qui a en lui-même deux ensembles différents de règles de procédures. L'une s'applique à l'industrie des télécommunications, avec le contre-interrogatoire et l'attirail normal de procédures judiciaires, et l'autre s'applique à la radiodiffusion, qui est beaucoup plus informelle.

Bien sûr, certains pourraient prétendre que ces procédures devraient être les mêmes pour les deux mais jusqu'à maintenant—et je reviens tout juste au Conseil après une absence de quelques années—je crois d'après mon expérience antérieure que l'approche informelle du côté de la radiodiffusion est très bonne parce qu'il ne s'agit pas simplement d'un organisme de réglementation mais aussi d'un organisme de surveillance. Si vous vous enfermez dans une approche très légaliste, vous perdez une partie de l'encouragement et de l'appui moral en quelque sorte. Alors, si vous avez des règles de procédure qui s'appliquent à tous les organismes, le CRTC ne pourrait pas adapter ses procédures aux différents genres de règlement. Je voulais simplement faire ressortir ce point.

M. Therrien: Il y a une dichotomie dans les audiences procédurales. Supposons qu'il y a un contre-interrogatoire, par exemple, du côté de la radiodiffusion et que vous avez un réseau de câble qui a 25 abonnés et qu'ils désirent se prévaloir de leur droit de contre-interroger par l'intermédiaire de leur conseiller juridique. Ce système a existé, comme vous le savez, à une certaine époque lorsque la Régie avait ses pouvoirs au Québec, de sorte qu'il y a une dichotomie entre l'accessibilité et l'équité aux audiences.

Bien sûr, en ce qui concerne les télécommunications, mêmes les groupes de consommateurs ont demandé ce genre de contre-interrogatoire. Du côté de la radiodiffusion, nous avons eu une audience sur la procédure; nous n'avons pas encore établi ces procédures de façon définitive, mais compte tenu du nombre de questions et du nombre de personnes et de l'importance des compagnies impliquées, je pense que si nous devons suivre une procédure uniforme applicable aux organismes de réglementation, cela créerait des problèmes selon qu'il s'agirait de réglementer une compagnie de pipe-lines ou une entreprise de télécommunications et si vous adoptez différentes règles pour leur donner accès et faire valoir leurs intérêts à un minimum de frais.

[Text]

Mr. Osborn: I think that we have not emphasized this in any of our remarks so far, but I cannot help but think that you are going to come to the conclusion somewhere in your deliberations that you cannot come up with a set of recommendations in any of these subject areas that are going to apply universally to all federal agencies. I would submit that sooner or later you are going to have to categorize, if only for purposes of analysis, different kinds of agencies.

One can think of the kind of simplistic categorization such as advisory versus decision-making agencies. Within the decision-making category, one can think of agencies such as the CRTC and telecommunications which deal with classic economic regulations, and others perhaps like the CRTC in its broadcasting mandate that deal with social or non-market behaviour kinds of regulation. My experience as a lawyer inside and outside the commission would suggest that you cannot apply universal rules to all of the different kinds of agencies that come under your mandate.

Having said that, I think that within a category, such as a classic economic regulator, certain minimum standards of procedural fairness should apply, and on balance I have concluded that the Canadian federal system could probably benefit from some kind of administrative procedures act that stated a minimum number of guidelines. Having said that, I rush to the commission's defence and suggest to you our own telecommunications rules of procedure as a model for your consideration.

Mr. Meisel: That is one section.

Mr. Osborn: So once you get into questions like this, it is very hard to be . . .

The Chairman: Excuse me. You are saying that that would apply only to a decision-making as opposed to an advisory type of agency and it would apply only where you are dealing with economic rather than social or non-market conditions.

Mr. Osborn: Well, as a starting point I would restrict it to that and then consider where you go from there. I have never personally conducted a study or read any material which even begins to describe or categorize all of the federal agencies, so I guess if I were a member of your staff, that is the kind of exercise I would be going through. But in conceptual terms, I think there is enough literature to suggest that you have to start discriminating between different kinds of agencies.

Mr. Wyman: I would like to add one comment. As the members of the committee I am sure are very well aware, there is a great deal of regulatory activity in the federal government as well as in provincial governments which is being conducted within government departments, and it seems to me that that is yet another aspect of it which is very important in terms of how any procedural requirements would apply and whether one has to make a distinction there. I would say, having worked in the executive branch, if I can put it that

[Translation]

M. Osborn: Je crois que nous n'avons pas encore insisté sur ce point dans nos commentaires jusqu'à maintenant, mais je ne peux m'empêcher de penser que vous allez arriver à la conclusion à un moment donné que vous ne pouvez pas établir un ensemble de recommandations dans aucun de ces domaines qui vont pouvoir s'appliquer uniformément à tous les organismes fédéraux. Je pense que tôt ou tard vous allez devoir établir des catégories d'organismes, ne serait-ce que pour fins d'analyse.

On peut penser à des catégories simplistes comme les organismes consultatifs d'une part et les organismes décisionnels d'autre part. En ce qui concerne la catégorie des organismes décisionnels, on peut penser aux organismes comme le CRTC et les télécommunications qui traitent d'une réglementation économique classique et à d'autres organismes comme le CRTC en ce qui concerne son mandat dans le domaine de la radiodiffusion qui traite de la réglementation de comportements sociaux et non commerciaux. Mon expérience en tant qu'avocat à l'intérieur et à l'extérieur du Conseil indiquerait que vous ne pouvez pas appliquer des règles universelles à tous les différents genres d'organismes qui font partie de votre mandat.

Cela dit, je crois qu'à l'intérieur d'une catégorie, comme celle des organismes de réglementation économique classique, certaines garanties minimales d'équité procédurale devraient s'appliquer, et dans l'ensemble je suis arrivé à la conclusion que le régime fédéral canadien pourrait probablement tirer avantage d'un genre de loi sur les procédures administratives qui énoncerait un nombre de minimum de principes directeurs. Cela dit, j'accours à la défense du Conseil et je vous propose d'étudier comme modèle nos propres règles de procédure en matière de télécommunications.

M. Meisel: C'est une partie.

M. Osborn: Une fois que vous êtes engagé dans des questions comme celle-là, je crois qu'il est très difficile d'être . . .

Le président: Excusez-moi. Vous dites que cela s'appliquerait seulement à un organisme décisionnel, par opposition à un organisme consultatif, et que cela s'appliquerait uniquement aux questions économiques plutôt qu'aux questions sociales et non commerciales.

M. Osborn: Eh bien, je commencerais avec cela et je verrais ensuite ce qui arrive. Je n'ai jamais étudié la question personnellement et je n'ai jamais lu quoi que ce soit qui puisse constituer même un début de classification de tous les organismes fédéraux, alors je pense que si je faisais partie de votre personnel, c'est le genre d'exercice auquel je me livrerais. Au point de vue théorique, cependant, je crois qu'il y a suffisamment d'écrits sur le sujet pour que vous puissiez établir des distinctions entre les différents genres d'organismes.

M. Wyman: J'aimerais ajouter un commentaire. En tant que membre du comité je suis sûr que vous savez très bien qu'il y a une activité de réglementation considérable tant au gouvernement fédéral qu'aux gouvernements provinciaux qui se fait à l'intérieur des ministères, et il me semble qu'il y a là un autre aspect qui est très important pour ce qui concerne la façon d'appliquer les exigences de procédure et le genre de distinction qu'il peut être utile de faire. Je dirais, ayant travaillé dans la branche exécutive, si je puis m'exprimer de cette façon,

[Texte]

way, for a number of years, that quite frankly I have been very struck by the contrast in the regulatory activities and procedures that are followed within government departments and those which have been followed by the commission. At least on the telecom side, which is what I am personally most familiar with as a staff member. Certainly, we follow a far more open process and far more opportunity for, I guess, a judicial approach in cross-examination and so on that anything which is followed as far as regulatory activities in the government department that I have been familiar with.

• 1125

Mr. Osborn: To stay within that minimum guideline you could also conceive not only of procedural guidelines such as requirements for notice or hearings or reasons and decisions or whatever. But within that kind of set of guidelines, you could also give substantive direction and there, I think, the thing that springs to mind immediately is the requirement or a standard that each new set of regulations much undergo at least some kind of cost-benefit analysis, rudimentary though it may be. But why should agencies not go through that kind of exercise and expose their thinking to the public?

The Chairman: Before you make every regulatory decision or before your agency is established? I am talking about the cost-benefit analysis.

Mr. Osborn: I mean regulations by the agency itself. The cost-benefit analysis of setting up a regulatory agency is something for the government of the day to contemplate. I do not know whether it should be or would it ever come . . .

The Chairman: I mean on the import of your suggestion as to when the cost-benefit analysis should be done.

Mr. Osborn: I mean the regulatory agency before it promulgates new regulations.

The Chairman: Before the government promulgates new subordinate legislation?

Mr. Osborn: Yes.

The Chairman: You are talking about subordinate legislation as opposed to the whole field of regulating.

Mr. Lawrence: I do not see that there is any reason why you could not have cost-benefit analysis done before you set up an agency.

The Chairman: Yes.

Mr. Lawrence: There is no reason why you could not.

The Chairman: I just wanted to see if you were talking about a cost-benefit analysis for each regulatory decision you make.

Mr. Lawrence: No. I do not think that would be practical.

The Chairman: Okay.

Mr. Cook: I have a supplementary on the cross-examination. Surely the purpose of the public hearing is to elicit as much information as possible. Can you give me an example where cross-examination would not be useful in a public hearing?

[Traduction]

pendant un certain nombre d'années, que, bien franchement, j'ai été frappé par les différences qui existent dans les activités et procédures de réglementation qui sont suivies par les ministères du gouvernement et celles qui sont suivies par le Conseil. Au moins en ce qui concerne les télécommunications, qui est le domaine que je connais personnellement le plus en tant que membre du personnel. Nous avons certainement une approche beaucoup plus ouverte et certainement plus susceptible, je crois, de s'adapter à une approche judiciaire dans les contre-interrogatoires et ainsi de suite que tout ce que j'ai pu voir dans les ministères du gouvernement comme activité de réglementation.

M. Osborn: Pour rester dans ces garanties minimales, il est possible de concevoir non seulement des critères procéduraux comme les exigences d'un préavis, d'audiences ou de motivation des décisions ou autres choses mais également, à l'intérieur de ce genre de critères, il pourrait y avoir des exigences de fonds et sur ce point, je crois, la première chose qui vient à l'esprit est l'exigence de chaque nouveau groupe de règlements doit au moins subir un genre d'analyse coût-bénéfice, même s'il doit être très élémentaire. Pourquoi les organismes ne seraient-ils pas tenus de faire ce genre d'exercice et d'exposer leur cheminement au public?

Le président: Avant toute décision de réglementation ou avant l'établissement de l'organisme? Je parle de l'analyse coût-bénéfice.

M. Osborn: Je parle des règlements de l'organisme lui-même. L'analyse coût-bénéfice de l'établissement d'un organisme de réglementation est une chose que le gouvernement au pouvoir doit envisager. Je ne sais pas si ça doit exister ou si on le verra un jour . . .

Le président: Je voulais parler de votre proposition quant au moment où l'analyse coût-bénéfice doit être faite.

M. Osborn: Je parle de l'organisme de réglementation avant qu'il n'établisse de nouveaux règlements.

Le président: Avant que le gouvernement n'établisse une nouvelle législation subordonnée?

M. Osborn: Oui.

Le président: Parlez-vous de la législation subordonnée par opposition à tout le domaine des règlements.

M. Lawrence: Je ne vois pas pourquoi vous ne pourriez pas avoir une analyse coût-bénéfice avant d'établir un organisme.

Le président: Oui.

M. Lawrence: Et rien ne s'oppose à cela.

Le président: Je voulais simplement savoir si vous parliez d'une analyse coût-bénéfice pour chaque décision de réglementation que vous faites.

M. Lawrence: Non. Je ne crois pas que ce serait faisable.

Le président: Très bien.

M. Cook: J'ai une question supplémentaire sur la question des contre-interrogatoires. Le but des audiences publiques est certainement de découvrir le plus d'informations possible. Con-

[Text]

Mr. Osborn: I will let the people who sit on the panel comment first and I might supplement that with some of my—own.

Mr. Therrien: As you know we still have the power on the broadcasting side to order cross-examination.

Mr. Cook: I am a few years out of date but I have sat in on CRTC hearings where briefs were submitted and so on from opposing points of view, say, in an application for a new licence, for example, where there are existing licences—and this goes back a few years—but no cross-examination was permitted. With the greatest respect of the commission in many cases, the commissioners did not ask the key questions involved in it which the opposing sides wanted asked and were ready to ask to bring out the full flavour and more information. This is why I was looking for some circumstances where cross-examination would not be useful in any public hearing.

Mr. Lawrence: You have to balance off that benefit which is certainly a benefit against the length of the hearings. The telecom hearings now take anywhere from a week, well, two or three days in some cases but you are talking about three or four, five, six weeks. If all the broadcasting licensees and the cable licences were included, if I were to attempt a cross-examination, the hearings would never end. There would never be any decisions; at least you have to envisage the possibility that the cross-examination process would take so much time that the commission would bog down and get nowhere.

Mr. Cook: What is in the best public interest?

Mr. Lawrence: Is it in the best public interest to get everything out on the table so that everything is known or is it in the best public interest to have a decision made and get the thing going? Sometimes you could say, I think, quite clearly that the decision should never have been made because all the facts were there; it is terrible. I would guess on balance that the commission's view over the years has been that it is better to get the decisions out. We have too many people needing to have those decisions, especially with cable development. There is a balance.

• 1130

Mr. Meisel: At the risk of antagonizing some of my colleagues and some of the members of your committee, I think there is another point I would like to make, and that is that without cross examination to some extent, you reduce the contribution of lawyers. Although I have enormous respect for the legal profession, I do think that sometimes they tend to insinuate themselves into the process of discussion and you end up having lawyers talking to lawyers. The people who actually require licences and what not and the people who decide sit

[Translation]

naissez-vous des cas où le contre-interrogatoire ne serait pas utile dans une audience publique?

M. Osborn: Je vais laisser les autres membres du groupe faire leurs commentaires d'abord et je pourrai peut-être compléter ensuite.

M. Therrien: Comme vous le savez, nous avons encore le pouvoir d'ordonner des contre-interrogatoires dans le domaine de la radiodiffusion.

M. Cook: Mes informations ont quelques années de trop mais j'ai participé à des audiences du CRTC auxquelles des mémoires étaient présentés et ainsi de suite par les parties qui avaient des intérêts opposés, disons dans une demande de licence. Par exemple, dans les cas où il y avait déjà une licence—et cela remonte à quelques années—le contre-interrogatoire n'était pas permis. Avec le plus grand respect pour le Conseil dans plusieurs cas, les membres du Conseil n'ont pas posé les questions fondamentales que les parties opposées auraient voulu demander et qu'elles étaient prêtes à demander pour faire la lumière complète sur toute la question et obtenir plus de renseignements. C'est pourquoi je me demandais s'il y avait des cas où le contre-interrogatoire ne serait pas utile dans une audience publique.

M. Lawrence: Vous devez voir si cet avantage, et c'est certainement un avantage, justifie la longueur des audiences. Les audiences en matière de télécommunications durent maintenant entre une semaine, eh bien, disons deux ou trois jours dans certains cas mais nous parlons en réalité d'audiences de trois, quatre, cinq ou six semaines. Si on compte toutes les licences de radiodiffusion et les licences de câble, et s'il devait y avoir des contre-interrogatoires dans chaque cas, les audiences seraient interminables. Il n'y aurait plus de décisions. Vous devez au moins prévoir la possibilité que le contre-interrogatoire prenne tellement de temps que le Conseil va s'enliser et tourner en rond.

M. Cook: Qu'est-ce qui serait le mieux dans l'intérêt public?

M. Lawrence: Ce qui serait le mieux dans l'intérêt public, serait-ce de mettre toutes les cartes sur la table pour que tout soit connu ou est-ce d'avoir une décision et de faire avancer les choses? Des fois, vous pourriez dire je pense très clairement que la décision n'aurait jamais dû être prise parce que tous les faits étaient connus; cela est terrible. Je dirais que dans l'ensemble, l'attitude du Conseil au cours des années a été qu'il est préférable que les décisions sortent. Trop de personnes attendent ces décisions, surtout avec le développement du câble. Il doit y avoir un équilibre.

M. Meisel: Au risque de déplaire à certains de mes collègues et à certains membres de votre comité, je voudrais insister sur le fait que sans contre-interrogatoire, vous réduisez jusqu'à un certain point la contribution des avocats. Bien que j'aie un très grand respect pour cette profession, je crois qu'ils ont tendance à s'immiscer dans le processus de discussion et à monopoliser la discussion. Les personnes qui demandent la licence et les personnes qui prennent les décisions sont là à attendre que les avocats aient fini de discuter. L'échange

[Texte]

there and listen to the legal argument. While this is no doubt very good for the mind, I think it sometimes perhaps submerges some of the salient facts.

Mr. Lawrence: Oh, but it is good for the soul, John.

Mr. Therrien: This was one of the main reasons why back in 1968 the commission went that route. You will probably remember, if you attended some hearings, where I did at some point ask a specific individual representing a company to be incorporated to air their views instead of a third party. Of course, I agree that in certain circumstances the commission might decide to have cross-examination. But to take an example, last year we had 1,900 applications and we issued 1,500 decisions. When people cry for extension of service everywhere, you have applications and some of them are not mutually exclusive. When they are mutually exclusive, of course, they intervene against each other, but many of them are not mutually exclusive so under the rules of evidence in chief and the cost involved you would not have any applicants. That is the kind of thing that the board has to balance.

I chaired one hearing on the Telecom side where some of the parties did not have legal counsel. They did a pretty good job, but it is very seldom because sometimes they are facing very good legal counsel and they have problems with the procedures. That is the kind of problem and why back in 1968 we elected to go one route. But in certain circumstances, revocation of licences and everything, the chairman of the panel, who is the man who in fact decides, might have elected to allow cross-examination, but you have to balance, as Mr. John Lawrence pointed out, both of these factors.

Mr. Cook: I think Dr. Meisel was suggesting that we take Shakespeare's advice and any lawyer who walks into a CRTC hearing should immediately be shot.

Mr. Meisel: I would not go quite that far.

The Chairman: Could I just ask a supplemental? You have recommended this for part of your operations, that you feel that the full judicial type of process, the administrative procedures, is viable. What is the difference between your two operations which makes the other type of procedure not as worthwhile? I do not understand enough about your operations.

Mr. Osborn: I think that there are a number of factors. In telecommunications history means something and we inherited a type of proceeding which was characterized by a judicial type of flavour, cross examination, testimony under oath and fairly close observation of the same rules of evidence that would apply in a traditional judicial proceeding. This gets back to the point that was raised earlier, cross-examination is particularly useful where there is some dispute or question about the facts and you really are trying to probe the depth of the facts and ascertain exactly what the situation is. Typically, in many broadcasting situations the facts are not in dispute

[Traduction]

d'arguments juridiques est certainement un bon exercice pour l'intellect, mais je crois que cela a tendance à obnubiler des faits importants.

M. Lawrence: Mais John, cela est bon pour l'âme.

M. Therrien: C'est une des principales raisons pour lesquelles le Conseil a choisi cette direction en 1968. Vous vous souviendrez probablement, si vous avez assisté à certaines audiences, que j'ai demandé à un moment donné à un individu en particulier qui représentait une compagnie de faire valoir son point de vue plutôt que de demander à une tierce partie. Bien sûr, je suis d'accord pour dire que dans certains cas le Conseil peut avoir besoin d'un contre-interrogatoire pour rendre sa décision. Toutefois, pour prendre un exemple, nous avons reçu 1,900 demandes l'an dernier et nous avons rendu 1,500 décisions. Lorsque tout le monde réclame des extensions de services partout, vous recevez des demandes et elles n'entrent pas toutes en conflit. Lorsqu'elles entrent en conflit, évidemment, les parties interviennent mais beaucoup d'entre elles n'entrent pas en conflit, de sorte que d'après les règles de la preuve et d'après les coûts impliqués, vous n'avez pas de demandeurs. Je crois que c'est le genre de chose que le Conseil doit peser.

J'ai présidé une audience dans le domaine des télécommunications où quelques-unes des parties n'étaient pas représentées par un avocat. Elles se sont très bien débrouillées, mais cela arrive assez rarement, parce que quelques fois elles font face à des avocats chevronnés et elles ont des difficultés avec les procédures. C'est le genre de problème qui se présente et c'est pourquoi en 1968 nous avons choisi de prendre la direction que nous avons prise. Dans certaines circonstances cependant, comme dans le cas de retraits de licences, le président du panel, qui est celui qui doit en fait prendre la décision, peut décider de permettre le contre-interrogatoire, mais il faut peser ces facteurs l'un contre l'autre, comme l'a souligné M. John Lawrence.

M. Cook: Je pense que le Dr Meisel a proposé que nous suivions le conseil de Shakespeare: tout avocat qui se présente à une audience du CRTC devrait être fusillé sur le champ.

M. Meisel: Je n'irais pas tout à fait aussi loin.

Le président: Pourrais-je poser une question supplémentaire? Vous avez dit que pour une partie de vos activités que vous pensez qu'une procédure du type judiciaire classique, les procédures administratives, seraient viables. Quelle différence existe-t-il entre vos deux genres d'activités qui fait que l'autre genre de procédure n'est pas aussi utile? Je ne comprends pas suffisamment vos activités.

M. Osborn: Je crois qu'il y a plusieurs facteurs. Dans les télécommunications, l'histoire veut dire quelque chose et nous avons hérité d'un genre de procédures qui a une certaine coloration judiciaire, le contre-interrogatoire, le témoignage sous serment et l'observance assez rigoureuse des règles de preuve qui s'appliqueraient dans des procédures judiciaires traditionnelles. Cela me ramène au point qui a été soulevé plus tôt, c'est-à-dire que le contre-interrogatoire est particulièrement utile lorsque les faits ou une question sont contestés et que vous essayez réellement d'approfondir les faits pour déterminer exactement quelle est la situation. Généralement, dans

[Text]

and we are really concerned with the policy issues that arise out of them. You do not really need cross-examination for that. In addition, it restricts the ability of the members of the panel or the parties appearing before them, who are not lawyers, if you are going to have to observe the rules of evidence too closely and so on.

I think there have been occasions in our broadcasting hearings where we should have had cross-examination. I think the commission probably did not admit to itself on a few occasions I can think of that probably the facts were not totally clear and we should have had cross-examination. But it is a question of style, history, the kinds of concerns and issues, that in telecommunications matters there are economic regulations, technical regulations and massive amounts of detail. Complex civil litigation is what it looks like and you need to organize it, you need to separate relevant evidence from other irrelevant evidence, you have to probe the depths of financial statements and . . .

• 1135

The Chairman: You do not have to do this in your other aspects.

Mr. Osborn: We have not had to do as much of it, but that is changing. I hope that my chairman will not regard this as being disloyal to the organization, but I have stated publicly on other occasions that I think we are going to have to contemplate some more rigorous procedures in some of our broadcasting cases than we have until now.

Mr. Lawrence: I think what you are saying is exactly right in some, but the problem is how do you do that equitably?

The Chairman: We are imposed with a very tough dilemma. If you were the only people to whom we listened on that and we had to make a decision on total openness and total procedure, judicial-type proceedings versus efficiency and economy and speed of operation,—those seem to be the two countervailing forces here—you are telling us that it is great to have it in the one area, you recommend it there, but in other aspects of your operations you do not want it because you do not have the time, even though you know of some instances in which it might have been beneficial.

Mr. Lawrence: Which is all to say that it is not a simple, easy answer you are going to have to come up with.

Mr. Meisel: Mr. Chairman, there is also another factor. It is not just those extremes. For instance, there is discussion now within the commission about one of the procedures we adopted on the broadcasting side. As you probably know, when we do hold hearings the commissioners themselves, the people who sit on the panel, ask questions and exchange views with the applicants, and then as a rule our legal counsel who is present sort of watches the whole operation and then mops up the thing. If he feels there are certain points that have been neglected, they will be brought out by the legal counsel. There

[Translation]

beaucoup de situations de radiodiffusion, les faits ne sont pas contestés et nous nous penchons réellement sur les questions de politiques qu'ils impliquent. Vous n'avez pas réellement besoin d'un contre-interrogatoire pour cela. En outre, cela limite la marge de manœuvre des membres du panel ou des parties qui comparaissent devant lui, et qui ne sont pas des avocats, si vous devez observer de façon rigoureuse les règles de la preuve et ainsi de suite.

Je crois qu'il y a eu des situations dans nos audiences sur la radiodiffusion où le contre-interrogatoire aurait été utile. Je crois que le Conseil ne s'est probablement pas admis à lui-même à certaines occasions qui me viennent à l'esprit que les faits n'étaient probablement pas très clairs et que nous aurions dû avoir un contre-interrogatoire. Mais c'est une question de genre, d'histoire, le genre de problèmes et de questions qui se présentent dans les affaires de télécommunications sont des questions de règlements d'économiques, de règlements techniques et de grandes quantités de détails. Ces audiences ressemblent à des procès civils complexes et il est nécessaire de les organiser, de séparer les preuves pertinentes de celles qui ne le sont pas, d'analyser à fonds des états financiers et . . .

Le président: Vous ne devez pas faire cela dans les autres domaines.

M. Osborn: Pas autant, mais ça change. J'espère que le président ne pensera pas que je manque de loyauté au Conseil, mais j'ai déclaré en public à d'autres occasions que je crois que nous allons devoir envisager des procédures plus rigoureuses dans certaines affaires de radiodiffusion.

M. Lawrence: Je pense que vous avez parfaitement raison, mais le problème est comment on peut le faire de façon équitable?

Le président: Nous sommes aux prises avec un grand dilemme. Si vous étiez les seuls témoins que nous devions entendre sur cette question et que nous devions prendre notre décision d'après votre témoignage sur la question de l'ouverture totale ou de la procédure totale—procédure de type judiciaire contre efficacité, économie et rapidité d'exécution—voilà les forces qui semblent s'opposer ici—vous nous dites que cela est excellent dans un domaine, vous le recommandez, mais dans d'autres domaines de votre activité vous n'en voulez pas, parce que vous n'avez pas le temps, même si vous connaissez des cas où cela aurait pu être utile.

M. Lawrence: Tout cela pour dire que vous ne pouvez pas résoudre ce problème avec une réponse simple et facile.

M. Meisel: Monsieur le président, il y a également un autre facteur. Il ne s'agit pas simplement de ces deux extrêmes. Par exemple, on discute actuellement au sein du Conseil de l'une des procédures que nous avons adoptées dans le domaine de la radiodiffusion. Comme vous le savez probablement, lorsque nous avons des audiences, les membres du Conseil eux-mêmes, les personnes qui font partie du panel, demandent des questions et discutent avec les demandeurs, et ensuite, en principe, notre conseiller juridique qui est présent surveille en quelque sorte toute l'opération et met un peu d'ordre là-dedans. S'il

[Texte]

are some members of our commission who believe that it would be better if all the questioning were actually done by the legal counsel and that the commissioners were simply there to listen to the exchanges. In a sense you can perhaps go some way towards meeting some of these objectives without going the whole way.

Mr. Wyman: Mr. Chairman, could I add one comment as far as the contrast between the procedures in telecom and broadcasting? The contrast is real and significant, but maybe it has been exaggerated to some extent because even in terms of the telecom procedures the commission does deal with many filings made by the carriers it regulates without going through a public-hearing process, let alone cross examination. We get about 60 or 70 tariff filings a month from the carriers we regulate. Any change in a rate or a charge has to be approved by the commission where it involves a charge by a regulated telephone company. Many of those matters, the great bulk of them as a matter of fact, are dealt with by the commission. Decisions are made and orders are issued without going through a public hearing or process, and certainly without the cross examination and so on that is involved in public-hearing process. So I think that even on the telecom side the commission has to balance these concerns.

The Chairman: You can see our dilemma. We as a committee are faced with either universal recommendations, at the one extreme, for every agency as to how they conduct their proceedings; at the other extreme, that we should leave it up to each agency to determine its own procedures.

I do not know if it is fruitful to explore this further in depth, today. I do not have any other questions, but perhaps we could ask you to think about this and get back to us.

Mr. Meisel: Mr. Chairman, my initial reaction is that I think you would be wiser to define principles that each regulatory agency should meet in its own way, rather than spell out precisely how those principles can be achieved in the various situations.

The Chairman: Is there any way you could help us, either today or at some later date, in setting forth these principles?

Mr. Therrien: I may add that the procedures are arrived at after public hearings. It might be helpful for this committee to get at least the transcript of the procedural hearings on the telecom side, the arguments, pros and cons, cross-examination, and also the arguments that have been heard by the CRTC on the broadcasting side concerning the same matter, because they reflect a great number of points of view coming from different groups and reflecting what I have been trying to say this morning. This I think might be helpful, because it conveys exactly the concerns.

[Traduction]

estime que certains points ont été oubliés, il les soulève. Certains membres de notre Conseil croient qu'en fait il serait préférable que toutes les questions soient posées par l'avocat et que les membres du Conseil écoutent simplement ce qui se dit. En un certain sens, il est peut-être possible de faire des pas dans cette direction sans aller jusqu'au bout.

M. Wyman: Monsieur le président, pourrais-je ajouter un autre commentaire en ce qui concerne les différences de procédures entre les télécommunications et la radiodiffusion? La différence est réelle et importante mais elle a peut-être été exagérée jusqu'à un certain point parce que même dans les procédures de télécommunications, le Conseil ne traite pas toutes les demandes faites par les transporteurs qu'elle règlementement avec un processus d'audience publique pour ne rien dire des contre-interrogatoires. Nous recevons environ 60 ou 70 demandes de tarifs par mois des transporteurs que nous réglémentons. Tout changement de tarif ou de droit doit être approuvé par le Conseil lorsqu'il implique des droits payables à une compagnie de téléphone réglementée. Dans plusieurs cas, et en fait dans la grande majorité des cas, le Conseil prend les décisions. Les décisions sont prises et les ordonnances sont établies sans audience publique et certainement sans contre-interrogatoire et tout ce que comporte un processus d'audience publique. Je pense donc que, même dans le domaine des télécommunications, le Conseil doit établir un équilibre entre ces facteurs.

Le président: Vous pouvez voir notre dilemme. En tant que comité, nous sommes pris entre des recommandations universelles de procédures applicables à tous les organismes et d'autre part, la possibilité de laisser à chaque organisme le soin d'établir ses propres procédures.

Je ne sais pas s'il serait utile d'explorer davantage cette question aujourd'hui. Je n'ai pas d'autres questions pour le moment, mais nous pourrions peut-être vous demander de réfléchir à cette question et de communiquer de nouveau avec nous.

M. Meisel: Monsieur le président, ma première réaction serait de vous dire que je pense qu'il serait préférable que vous établissiez des principes que chaque organisme de réglementation pourra appliquer à sa façon, plutôt que d'énoncer en détail comment ces principes doivent être respectés dans chaque situation.

Le président: Pourriez-vous nous aider, aujourd'hui ou plus tard, à énoncer ces principes?

M. Therrien: Je pourrais peut-être ajouter que ces procédures sont élaborées à la suite d'audiences publiques. Il serait peut-être utile que ce comité obtienne au moins la transcription des audiences sur la procédure du côté des télécommunications, les arguments pour et contre le contre-interrogatoire et également les arguments qui ont été entendus par le CRTC du côté de la radiodiffusion sur le même sujet, parce qu'ils représentent en grand nombre le point de vue provenant de diverses sources et qu'ils reflètent bien ce que j'ai essayé d'expliquer ce matin. Cela pourrait être utile car cela explique exactement les problèmes.

[Text]

• 1140

Of course, you have to remember on one side there is the awarding of costs; in the cross-examination process, the power to award costs. But I cannot think, on the broadcasting side, how a small applicant—just like in a court, you either pay or you go to jail—but how could you have the same principle applied on the broadcasting side and still apply cross-examination across the board, when you know at the start these people will not even have the resources for the full-fledged hearing we have on the telecom? So I think this could be submitted.

The Chairman: We do not want to burden you, but I think it would be very helpful to us if you could maybe put something in writing for us on what your thoughts are, not only looking at what our mandate requires us to do and how this would apply to your operations but any thoughts you might have on whether we would be going too far, or not far enough, or whatever. You have suggested various principles.

Mr. Meisel: We will try, sir.

The Chairman: That would be most helpful to us.

Mr. MacLellan: Just one more question, Dr. Meisel, to follow up on the confidentiality point. I think it is an important point, and I think it is a very timely one in view of the new freedom of information legislation being proposed. The new bill speaks of competitive harm as an exemption. Other information legislation, in the U.S. and Australia, and the CBA draft refer to substantial or significant harm to competitive position. There is also no definition of confidentiality. It seems if the private party considers the matter confidential, then that defines it. This approach has been rejected in the U.S., and agencies such as the CRTC have made a more sophisticated attempt to approach the question of confidentiality. With that background, what is the situation? What is your position on this? How do you view this proposed approach in our draft legislation? Do you think it suits your position?

Mr. Meisel: I think I will ask Mr. Osborn to answer.

Mr. Osborn: I think the position of the commission in matters of confidentiality has now become fairly clear. Again there is a distinction between telecommunications and broadcasting—to a degree, which I will comment on in a moment. But it comes to the issue very clearly, from the perspective that everything should be open and on the public record unless there is some very good reason to the contrary. We have even come to that conclusion in the face of provisions in the Railway Act which allow for the filing of confidential information by the regulated companies.

[Translation]

Bien sûr, il ne faut pas oublier d'autre part qu'il y a la question de l'attribution des dépens; dans une procédure avec contre-interrogatoire, il y a le pouvoir d'attribuer les dépens. Toutefois, je ne peux pas concevoir, de côté de la radiodiffusion, comment un demandeur économiquement faible—tout comme devant les tribunaux, vous payez ou vous allez en prison—vous pourriez appliquer le même principe et appliquer également de façon uniforme le contre-interrogatoire, alors que vous savez au départ que ces gens n'ont même pas les ressources nécessaires pour se payer une audience en bonne et due forme, comme du côté des télécommunications? Je pense que c'est un bon argument à faire valoir.

Le président: Nous ne voulons pas vous attarder inutilement, mais je crois que vous nous rendriez un grand service si vous pouviez nous mettre quelque chose par écrit, c'est-à-dire comment vous concevez les choses, non seulement en ce qui concerne les obligations que notre mandat nous impose et comment cela s'appliquerait à vos activités, mais aussi toutes les idées que vous pourriez avoir pour nous dire si vous pensez que nous allons trop loin ou pas assez. Vous avez proposé plusieurs principes.

M. Meisel: Je vais essayer, monsieur.

Le président: Cela nous rendra un grand service.

M. MacLellan: J'ai une seule autre question, docteur Meisel, qui se rattache à la question de la confidentialité. Je crois que c'est un élément important et je crois que cette question se pose à un moment très opportun vu le projet de loi sur l'accès à l'information qui a été déposé. Le projet de loi mentionne le préjudice à la compétitivité dans les exemptions. Dans d'autres lois sur l'information, aux États-Unis et en Australie, et le projet de loi sur les SCC parle d'un préjudice grave à la compétitivité. Également, il n'y a aucune définition de la confidentialité. Il semble qu'il suffit qu'une partie considère une question comme confidentielle pour qu'elle le devienne. Cette approche a été rejetée aux États-Unis et les organismes comme le CRTC ont fait des efforts plus élaborés pour tenter de traiter cette question de la confidentialité. D'après cette information, quelle est la situation? Quelle est votre attitude sur ce point? Que pensez-vous de l'approche qui est proposée dans notre projet de loi? Pensez-vous qu'elle est conforme à vos besoins?

M. Meisel: Je pense que je vais demander à M. Osborn de répondre à cette question.

M. Osborn: Je pense que l'attitude du Conseil vis-à-vis la confidentialité est devenue passablement claire. Il y a lieu, encore une fois, de faire une distinction entre le domaine des télécommunications et celui de la radiodiffusion jusqu'à un certain point, et je vais revenir là-dessus dans un moment. Toutefois, il se dégage très clairement de cette question que les choses devraient être très ouvertes et divulguées publiquement à moins qu'il n'y ait de très bonnes raisons de ne pas le faire. Nous en sommes même venus à cette conclusion par rapport à certaines dispositions de la Loi sur les chemins de fer qui permet aux compagnies réglementées de déposer des renseignements confidentiels.

[Texte]

The rationale behind that position is equally clear, I think. The commission believes, and has expressed the belief, that the best decisions arise out of a process whereby everybody is working with the same information and can come before the commission and make whatever submissions it will, whether it be a regulated company or an intervener. They all have access to the information and they can base whatever arguments they want to on it. Because of philosophy of openness, and an acknowledgement that you make better decisions when there are two or more adversarial positions being expressed, we have evolved the provisions in our rules of procedure on confidentiality.

Broadcasting is somewhat different, because of the recognition by the commission, and I think everybody, that the elements of competition are different. The financial information, to take an example, of a particular broadcasting entity, if known completely, may cause that entity some problems which are out of proportion to the necessity that all of the information be placed on the public record. So our practices and the economics of the industry there suggest a slightly different approach, but I think it is still fair to say that the point of view of the commission is that there is an onus on those who want to restrict information. I will stop there because I am not sure if I am getting at your question, but that is the background.

• 1145

Mr. MacLellan: Yes, I just wanted to get the opinion of the C.R.T.C. on what effect this new legislation would have on their confidentiality procedures.

Mr. Osborn: From our view of the Freedom of Information Bill to date and the discussions around it, it would have very little effect because there is not much change that is going to be required as far as the commission is concerned.

Mr. Meisel: We do receive some financial information which is confidential.

Mr. Osborn: Yes, but I do not view that, at least at the moment—and I am subject to correction on this matter—but I do not view that as changing under the new legislation.

Mr. MacLellan: No, but we are talking about competitive harm. That is the term.

Mr. Meisel: But there are also, Mr. Chairman, other aspects. For instance, we have encountered some anxiety among broadcasters when they had to submit information which they in fact alleged was leaked—and I have no reason to doubt that they are correct—which then affected their management—labour negotiations in some way they considered to be harmful. So in that sense I do not know whether you could consider that relating to the competitive situation or not. So I think there are problems.

[Traduction]

Je pense que les raisons qui justifient cette position sont également claires. Le Conseil croit, et il a affirmé sa conviction sur ce point, que les meilleures décisions sont prises aux termes d'un processus où toutes les parties impliquées travaillent avec les mêmes renseignements et peuvent se présenter devant le Conseil pour présenter leurs arguments, qu'ils soient une compagnie réglementée ou un intervenant. Ils ont tous accès à l'information et ils peuvent fonder leurs arguments sur elle. A cause de cette philosophie d'ouverture et du fait qu'il est reconnu qu'il est possible de rendre de meilleures décisions lorsqu'il y a deux ou plusieurs positions opposées d'exprimées, nous avons mis au point des règles particulières sur la confidentialité dans nos règles de procédure.

Le domaine de la radiodiffusion est en quelque sorte différent, parce que le Conseil et à peu près tout le monde reconnaissent que les éléments de compétitivité sont différents. Par exemple, les renseignements de nature financière d'un organisme de radiodiffusion donné peuvent, s'ils sont connus au complet, causer à cet organisme des problèmes qui sont hors de proportion par rapport à la nécessité que toutes les informations soient rendues publiques. En conséquence, nos pratiques et les caractéristiques économiques de cette industrie semblent indiquer une approche légèrement différente, mais je pense qu'il est exact de dire que le point de vue du Conseil est que celui qui veut restreindre la diffusion de l'information a le fardeau d'en établir la nécessité. Je vais m'arrêter là parce que je ne suis pas sûr de répondre à votre question, mais voilà l'essentiel.

M. MacLellan: Oui, je voulais simplement connaître l'opinion du CRTC sur l'effet que cette nouvelle loi pourrait avoir sur la confidentialité de leurs procédures.

M. Osborn: D'après ce que nous avons vu de la loi sur l'information à l'heure actuelle et des discussions qui l'ont entourée, il semble qu'elle aura très peu d'effets parce qu'elle ne nécessitera pas beaucoup de changements en ce qui concerne le Conseil.

M. Meisel: Nous recevons en fait des renseignements de nature financière qui sont confidentiels.

M. Osborn: Oui, mais je ne crois pas que cela va changer, du moins dans le moment et il se peut que je fasse erreur, mais je ne crois pas que cela va changer avec la nouvelle loi.

M. MacLellan: Non, mais nous parlons d'un préjudice à la compétitivité. Voilà l'expression.

M. Meisel: Mais il y a également, monsieur le président, d'autres aspects. Par exemple, nous avons constaté une certaine réticence chez les radiodiffuseurs qui ont présenté des renseignements qui, d'après ce qu'ils ont prétendu en fait, ont ensuite été divulgués sans autorisation—et je n'ai aucune raison de douter de leur bonne foi—qui ont eu ensuite des répercussions sur leurs relations de travail avec leur personnel de quelque façon. Ils ont trouvé que cela leur avait causé un dommage. Dans ce sens, je ne sais pas si vous pouvez considérer que cela se rapporte à la compétitivité ou non. Je pense donc qu'il y a des problèmes.

[Text]

Mr. Therrien: There is one problem that was reflected at many telecom hearings, and I do not know how it can be solved.

In the competitive environment of common carrier operations, you have the regulated companies and you have also the non-regulated companies, and if a regulated company had to submit, let us say, the confidential material, how about all the others? On what grounds and powers would an intervener who is not a related company but competing with the carrier come underneath the same umbrella? That is a question to which I did not find any answer yet, but it was raised at many hearings.

Mr. Osborn: The concern that I would have is that if the legislation is worded in such a way as to broaden the exclusion, it would cause some concern from the point of view of the public hearing process. I think that the freedom of information legislation will have to be interpreted, of course, over time, and it might be subject to regulation itself. The competitive harm in and of itself does not mean very much because one could argue in the extreme—and we have heard this argument from various people before—that the release of any information is harmful because the cumulative effect of all of those pieces of information when picked up by a competitor can help that competitor to better understand marketing or finance, or whatever it is. But the test really is, does the release of that information and the arguable competitive harm that may result outweigh the public interest in having that information tested and explained and argued about? So the test is always one of where you draw the line, and we have said that the line is going to be drawn only in those cases where the competitive harm that may result outweighs the public benefit in talking about it, and that depends on the facts as you see them.

Mr. MacLellan: And you see that as being consistent with your present policy right now.

Mr. Osborn: That is our present policy, and I would hope that the legislation will not be so worded as to be broader than that and allow exclusions to publicity that do not now exist as far as the C.R.T.C. is concerned.

Mr. Lawrence: But of course, until the term “competitive harm” is given some definition, you really will not know.

Mr. Osborn: That is the problem.

• 1150

The Chairman: Could I prevail upon Margot Priest, who is also on our staff to ask a question.

Ms. Priest (Consultant to the Committee): Would in your view the bill, and perhaps you have not looked at it with that in mind, allow you to do sort of weigh and competitive harm versus the public interest which is, as I understand it, your present test.

[Translation]

M. Therrien: Il y a un problème qui a été soulevé à plusieurs reprises lors des audiences en matière de télécommunication, et je ne sais pas comment ils peuvent être résolus.

Dans le domaine très compétitif des activités de télécommunications à onde commune, il y a des compagnies réglementées et des compagnies non-réglementées, et si la compagnie réglementée devait présenter, par hypothèse, des informations confidentielles, qu'arriverait-il aux autres? D'après quels motifs et quels pouvoirs un intervenant qui n'est pas lié à la compagnie mais qui est en concurrence avec elle pourrait-il être traité de la même façon? C'est une question à laquelle je n'ai pas encore trouvé de réponse, mais elle a été soulevée à plusieurs audiences.

M. Osborne: La préoccupation que j'aurais serait si la loi était formulée de manière à élargir l'exclusion, cela causerait des problèmes du point de vue du processus des audiences publiques. Je crois que la Loi sur l'accès à l'information devra faire l'objet d'une interprétation au cours d'une certaine période de temps et elle pourrait elle-même être l'objet d'une réglementation. Le préjudice à la compétitivité en lui-même ne signifie pas grand chose car on pourrait prétendre à la limite—et plusieurs personnes nous ont présenté cet argument—que la divulgation de n'importe quelle information cause un préjudice à cause de l'effet cumulatif de tous ces éléments d'information recueillis par un compétiteur peuvent l'aider à mieux comprendre la commercialisation ou les finances ou quoi que ce soit. Le critère est donc réellement celui-ci: est-ce que la divulgation de cette information et le préjudice à la compétitivité qui peut en résulter l'emportent sur l'intérêt public représenté par le fait de vérifier cette information, de l'expliquer et de présenter des arguments à son sujet? Le critère vous oblige donc toujours à tirer une ligne de démarcation et nous avons dit que cette ligne va être tirée seulement dans le cas où le préjudice à la compétitivité qui peut résulter de la divulgation l'emporte sur l'avantage que le public peut tirer de cette divulgation. Cela dépend de votre interprétation des faits.

M. MacLellan: Et vous trouvez que cela est compatible avec votre politique à l'heure actuelle.

M. Osborn: C'est notre politique à l'heure actuelle et j'espère que la loi ne nous obligera pas à l'élargir de manière à permettre des exemptions de publicité qui n'existent pas dans le moment dans la mesure où le CRTC est concerné.

M. Lawrence: Mais évidemment, tant que l'expression «préjudice à la compétitivité» n'est pas définie, on ne le sait pas vraiment.

M. Osborn: C'est ça le problème.

Le président: Pourrais-je demander à Margot Priest, qui fait également partie de notre personnel, de demander une question.

Md. Priest (Conseillère du comité): A votre avis, est-ce que le projet de loi, et vous ne l'avez peut-être pas examiné en pensant à cela, vous permettrait en quelque sorte de peser le préjudice à la compétitivité contre l'intérêt public, ce qui est, d'après ce que j'ai compris, votre critère à l'heure actuelle.

[Texte]

Mr. Osborn: To be honest, we have not considered it in that depth, but the legislation has, until very recently, been so indefinite. Now I think there is a declaration, at least of intention, by the government, so we will now begin to think about that, but it will be reintroduced and we will have to see whether there are any changes upon the reintroduction of it. I guess what I am saying is that we have not analysed prospective legislation yet. Why not complain?

The Chairman: Thank you very much, Mr. MacLellan. Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Can you get this over within three hours?

Mr. Anguish: I believe so. Dr. Meisel, I was wondering, during your decision-making process within the CRTC concerning the regulation supervision activities that you have to perform, what sort of processes or procedures do you have, to ensure that you have adequate information in arriving at your final decisions? What is procedure or process there?

Mr. Meisel: There is an oral procedure, of course, to hold hearings. The procedure is that the applications are received, when they are gazetted, they are made public so that any potential intervenors can express their views. As I mentioned at the beginning, we are very keen to encourage intervenors so that we get various points of view, and in due course the application itself and the interventions are analysed by our staff. The staff reports to the panel hearing a particular case; the panel then conducts the hearing, in the manner that we have discussed earlier, with members of the panel posing questions, and the counsel for the particular hearing also to make sure that all the things the legal department would like to have are brought to light. Of course there is a debriefing in which the panel that sat decides what its reactions to the particular case are. Our procedures then require us to have a consultation, which means that the whole commission meets—I am talking only about broadcasting now by the way—discusses the particular panel report. The members who were not sitting on the panel ask questions and discuss the case. Consultation has to occur which means that the part-time members of the commission have to express a view or at least feel certain and satisfied that they have been presented with all the facts germane to the case. The final step then is that the executive committee, that is the permanent members of the commission, make a decision on the particular case after discussion. I think there are four or five major opportunities for all the data to be brought to light both from the point of view of the applicants and also, of course, from the viewpoint of people who have some comments to make although they are themselves not applicants. I should perhaps mention one other process in this, which I have neglected, and that is that before the application is deemed to be complete, the staff examines it very carefully and if there are certain gaps in the information, the staff will request additional information from the applicant. Is there anything I have left out? There is another

[Traduction]

M. Osborn: Pour être bien honnête, nous ne l'avons pas examiné d'une façon aussi détaillée, mais le projet de loi a, jusqu'à très récemment été très imprécis. Je crois qu'à l'heure actuelle il y a au moins une déclaration d'intention de la part du gouvernement, et nous allons donc commencer à y penser, mais nous ne savons pas s'il sera déposé de nouveau et nous devons attendre de voir, s'il est déposé de nouveau, s'il y a eu des changements d'apportés. Nous n'avons donc pas encore examiné ce projet de loi. Pourquoi ne pas se plaindre?

Le président: Merci beaucoup, monsieur MacLellan. Monsieur Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président.

Le président: Pouvez-vous vous tirer d'affaires en trois heures?

M. Anguish: Je le crois. Docteur Meisel, je me demandais comment, dans votre processus décisionnel au sein du CRTC au sujet des activités de surveillance de la réglementation que vous devez faire, vous faites pour vous assurer que vous disposez d'informations adéquates lorsque vous rendez vos décisions finales? Y a-t-il des procédures ou un processus quelconque?

M. Meisel: Il y a une procédure orale, bien sûr, pour la tenue des audiences. La procédure est que les demandes sont reçues; lorsqu'elles sont publiées dans *La Gazette*, elles deviennent publiques de sorte que tout intervenant éventuel peut se faire entendre. Comme je l'ai mentionné au début, nous encourageons fortement les intervenants à faire connaître leur point de vue afin, justement, d'obtenir divers points de vue, et ensuite, dans le cours normal des choses, les demandes elles-mêmes et les interventions sont analysées par notre personnel. Le personnel fait ensuite rapport au panel qui est chargé d'entendre l'affaire en question; le panel fait ensuite l'audience comme nous l'avons indiqué plus tôt et les membres du panel posent des questions et l'avocat affecté à l'audience s'assure également que tous les points d'ordre juridique soient tirés au clair. Bien sûr, il y a ensuite une séance de débattage au cours de laquelle le panel analyse ses réactions à l'affaire en question. Nos procédures exigent ensuite que nous ayons une consultation, ce qui signifie que l'ensemble des membres du Conseil se réunissent—au fait, je ne parle que de l'aspect radiodiffusion—pour discuter du rapport du panel. Les membres qui n'ont pas fait partie du panel posent des questions et discutent le cas avec leurs collègues. Cette consultation est obligatoire, ce qui signifie que les membres à temps partiel du Conseil doivent exprimer leur opinion ou au moins être convaincus que tous les faits pertinents à l'affaire leur ont été présentés. L'étape finale est celle du comité de direction, où les membres permanents du Conseil rendent une décision sur l'affaire en question après discussion. Je crois qu'il y a au total 4 ou 5 principales étapes où tous les renseignements peuvent être étalés, tant du point de vue des demandeurs que, bien sûr, du point de vue des personnes qui ont des commentaires à faire sans être elles-mêmes des demandeurs. Je devrais peut-être mentionner une autre étape que j'ai oubliée. Avant que la demande ne soit considérée comme complète, le personnel du Conseil l'examine très attentivement et s'il découvre des lacu-

[Text]

process which assures that everybody agrees that the dossier is complete.

• 1155

Mr. Anguish: If there is a policy decision to be made as part of that or coming out of that process, is there any formal procedure that that information passes on to Cabinet?

Mr. Meisel: No, and in fact, as a rule of course policy—I suppose by stealth—decisions sometimes sneak into decisions but basically the broad division of labour in the commission is that we formulate the policies, an AM policy, an FM policy, unrelated to specific applications and we try to apply those broad policies when specific cases heard.

Now, as you can imagine, these things do not always constitute watertight compartments, but in relation to the broad policy decisions that are arrived at after staff work, executive committee discussion and policy statements have to be approved by the whole commission, those things are also arrived at without any consultation with the cabinet.

Mr. Anguish: You mentioned that you were referring to broadcasting, how does the procedure differ in terms of telecommunications

Mr. Meisel: Well, the principal difference is that on the telecommunications side, we adopt the principle that those who hear, judge and those who do not, do not. So the only people who are involved in a telecom decision are the actual members of the panel. The part-time commissioners have no involvement in telecom matters at all and the full-time members of the commission do not vote on the decision. It is the panel that hears the case that makes the decision.

As we said earlier, there is a much greater contribution by the lawyers on all sides.

Miss Ouimet: Mr. Chairman, can I add something on the broadcasting side?

The Chairman: Yes, indeed.

Miss Ouimet: I think you were asking what would happen when there were policy questions involved in an application. If there are policy questions involved and the commission does not have a policy in this respect, then generally they would hold the application and hold a hearing on the policy matter before hearing the application. So there would be a consultative process if there is a major policy issue involved.

Mr. Meisel: We would be glad to send you our rules of procedure if they would be of any help: they spell out all of these things.

Mr. Anguish: Okay. It has been alleged from time to time that agencies become captives of the regulated firms that

[Translation]

nes, il demandera des renseignements additionnels au demandeur. Ai-je oublié quelque chose? Il y a une autre procédure qui fait en sorte que chacun admette que le dossier est complet.

M. Anguish: Si une décision de politique doit être prise au cours de ce processus ou si elle émane de celui-ci, existe-t-il une procédure formelle qui fait en sorte que cette information est transmise au Cabinet?

M. Meisel: Non, et en fait, en principe des décisions de politique se glissent parfois subrepticement dans les décisions mais essentiellement, d'après la façon générale dont le travail est réparti au sein du Conseil, nous formulons d'abord les politiques, la politique AM et FM en dehors de toute considération de cas particuliers, et nous essayons ensuite de présenter ces énoncés de politique généraux aux cas particuliers qui se présentent.

Comme vous pouvez le supposer, ces choses ne sont pas toujours enfermées dans les compartiments étanches, mais en ce qui concerne des énoncés de politique généraux qui sont établis d'après les travaux de notre personnel, et les discussions par le comité directeur, les déclarations de politique doivent être approuvées par tout le Conseil, on y arrive également sans consultation avec le Cabinet.

M. Anguish: Vous avez mentionné que vous parliez de la radiodiffusion. En quoi cela est-il différent dans le domaine des télécommunications?

M. Meisel: Eh bien, la principale différence est que, dans le domaine des télécommunications, nous adoptons l'attitude de ceux qui entendent l'affaire rendent la décision et que ceux qui ne l'entendent pas, ne le font pas. Les seules personnes qui sont impliquées dans cette décision en matière de télécommunication sont les membres qui ont en fait siégé sur le panel. Les membres à temps partiel ne sont pas du tout impliqués dans les questions de télécommunication et l'ensemble des membres du Conseil ne votent pas sur la décision. C'est le panel qui entend l'affaire qui rend la décision.

Comme nous l'avons dit plus tôt, la participation des avocats est beaucoup plus grande à tous les points de vue.

Mlle Ouimet: Monsieur le président, puis-je poser une question au sujet de la radiodiffusion?

Le président: Oui, je vous en prie.

Mlle Ouimet: Je crois que vous demandiez ce qui arrivait lorsque des questions de politique émanent d'une demande. Si ce genre de questions se posent et que le Conseil n'a pas de politique établie sur la question, d'une façon générale, le Conseil surseoit à la demande et tient une audience sur la question de politique avant d'entendre la demande. Il y a donc une procédure de consultation si une question de politique importante est soulevée.

M. Meisel: Nous serons heureux de vous envoyer nos règles de procédure si elles peuvent vous être utiles; toutes ces choses y sont énoncées.

M. Anguish: Très bien. On a parfois prétendu que les organismes deviennent captifs des entreprises réglementées qui

[Texte]

actually supply them with the information. Do you feel that CRTC to some extent or to any extent is a captive of the firms that you regulate in such a complex sector as what you are responsible for?

Mr. Meisel: I would say no. When I first arrived I was concerned very much about this. I think what we are the captives of in a sense is our fast decisions, since you build up these things. I would say there is not really any one segment of the broadcasting or telecom industry that we are particularly beholden to or particularly sensitive to other than we try to understand, of course, the point of view of the people whose activities we so vitally influence.

Mr. Therrien: The CRTC in order to off-set all of these problems, has changed the rules of procedure. I took your word "captive" as meaning if you hear all the time the same arguments coming from the same side, you might be influenced. In order to obviate to that, we changed the rules of procedure back in 1969-1970 to admit the local groups at any hearings. They used to appear at the beginning of the hearing, but a couple of years ago, to get more participation from the public, the night prior to the public hearing and groups could come in and register their name and speak on matters of course not directly relating to the application but general matters of concern in broadcasting. This of course is one of the processes which really help a regulatory board, because it means you have another dimension, sometimes, to the problems you are facing; and that is the changes we have made. Of course, they have been successful in some places and not in others; more successful in rural areas than urban areas.

• 1200

Of course, the procedure to establish major policy—with FM, we had at least three hearings. The last one was in 1975, where we rehashed the problems of policies concerning radio. We have indicated that now it is about time to think about a radio policy where people will come in and comment on all the problems. So I think this is one of the ways where you do not get captives,—I am not speaking of influence, but of ideas—you do not get captives of a specific sector of the telecommunication or broadcasting industries.

Mr. Lawrence: Mr. Chairman, could I add something?

The Chairman: Certainly.

Mr. Lawrence: What I would just like to say—and this is not really within your mandate, although it could be—is the CRTC is really the captive of changing circumstances, both constitutionally and technologically, and the configuration of the Canadian broadcasting system, technologically, has changed since 1968 so dramatically that the CRTC is going to be seen to be ineffective vis-à-vis the broadcasting system unless, quite frankly, the legislators look at the new configuration and decide who is going to regulate which aspect of it and get the legislation in place to do it. That, I think, goes to the

[Traduction]

leur fournissent l'information. Croyez-vous que le CRTC est dans une certaine mesure captif des entreprises que vous réglementez dans un domaine aussi complexe que celui dont vous avez la responsabilité?

M. Meisel: Je dirais que non. A mon arrivée au Conseil, j'étais préoccupé par cette question. Je pense que, dans un certain sens, nous sommes captifs de la rapidité de nos décisions, puisque c'est le genre de choses qui augmente avec le temps. Je dirais qu'il n'y a pas en fait un secteur particulier de l'industrie de la radiodiffusion ou des télécommunications dont nous sommes particulièrement tributaires ou auquel nous sommes particulièrement sensibles. Nous essayons évidemment de comprendre le point de vue des personnes sur lesquelles nous avons une influence capitale.

M. Therrien: Pour faire face à ces problèmes, le CRTC a modifié ses règles de procédure. Quand vous avez employé le terme «captif», j'ai compris que vous vouliez dire que si vous entendez toujours les mêmes choses des mêmes personnes, vous pouvez peut-être être influencé. Pour empêcher cela, nous avons changé nos règles de procédure en 1969-1970 pour permettre aux groupes d'intérêt local de se présenter à n'importe quelle audience. Ils avaient l'habitude de comparaître au début de l'audience, mais, il y a quelques années, pour augmenter la participation du public, la veille de l'audience publique, n'importe quel groupe pouvait venir s'inscrire pour parler de diverses questions relatives au domaine de la radiodiffusion, et bien sûr non rattachées spécifiquement à une demande en particulier. Voilà une pratique qui aide réellement un organisme de réglementation parce qu'elle ajoute parfois une autre dimension aux problèmes que vous étudiez. C'est un changement que nous avons fait. Cette pratique a eu plus de succès dans les régions rurales que dans les régions urbaines.

La procédure qui a abouti à l'établissement de la politique FM principale, a nécessité au moins trois audiences. La dernière a eu lieu en 1975, où nous avons ressassé des problèmes des politiques relatives à la radio. Nous avons indiqué que nous pensons que le moment est arrivé de penser à une politique de la radio où les gens pourront venir et faire leurs commentaires sur tous les problèmes. Voilà une façon de sortir de la captivité dont nous parlions. Je ne parle pas d'influences, mais d'idées. Vous ne devenez pas captif d'un secteur particulier de l'industrie des télécommunications ou de la radiodiffusion.

M. Lawrence: Monsieur le président, pourrais-je ajouter quelque chose?

Le président: Certainement.

M. Lawrence: Je voudrais simplement dire que, bien que ce ne soit pas réellement dans votre mandat et bien que cela pourrait l'être, le CRTC est en réalité captif d'une situation changeante, tant au point de vue constitutionnel qu'au point de vue technologique, et la configuration du réseau de radiodiffusion canadien, au point de vue technologique, a tellement changé depuis 1968 que le CRTC va être considéré comme inefficace vis-à-vis le réseau de radiodiffusion à moins que les législateurs examinent la nouvelle configuration et décident qui va réglementer quoi et adoptent des lois en conséquence.

[Text]

mandate of the regulatory bodies. Maybe the CRTC is one of the best examples of the need for Parliament to be able to respond promptly to technological change—if, of course, the objectives of the Broadcasting Act still remain the objectives of Parliament. That may be changed. Parliament may decide it does not want the same sort of regulation of the broadcasting system.

It is not exactly your point, but I thought it is important to put this to parliamentarians. It is a serious issue.

Mr. Anguish: Do you feel you have adequate resources to develop your own information internally, in expertise and funding?

Mr. Meisel: Well, I suppose nobody ever thinks that. Under the financial constraints, we have given up, what is it, about 60 positions. So in a sense I think we feel we could use more resources.

But there are a couple of things. First of all, one of the areas where we have not been able to keep up is exactly in this business of, for instance, these night meetings, proceedings, general meetings. We have had to cut those out, partly because of cost and partly because of time.

Mr. Anguish: The meetings you referred to before?

Mr. Meisel: Yes, the ones Mr. Therrien described.

There is the other question, that I think while we could use additional manpower in some departments, without any question the problem is not just numbers but also quality. It is not easy to get the kind of people one really wants, although in due course one does. But I think our work could be more expeditiously handled if we had additional resources.

Mr. Anguish: Dr. Meisel, did you say you have cut out those evening meetings now? How do you now assure public input into the decision-making process?

Mr. Therrien: They come in at the beginning of the hearings. Any general group comes in under our old rule of procedure. Any groups which start in the morning, with a general representation, whether it be prime ministers from the provinces or others, they are still included, but in the normal process.

Mr. Meisel: For instance, in the first hearing I chaired, in Edmonton, a gentleman came to talk to us about his concern about what he considered to be some immoral content in television, which had nothing to do with the specific application before us but was a matter of concern to him. He discussed it with us. It is that kind of thing. But it now precedes the hearings proper. There is pressure, of course, to get on with the business and get down to the formal applications. So I think we do have a problem there.

[Translation]

Voilà, je pense, une chose qui touche au mandat des organismes de réglementation. Le CRTC est peut-être l'un des meilleurs exemples qui peut servir à démontrer que le Parlement doit être capable de répondre rapidement aux changements technologiques si, bien sûr, les objectifs de la Loi sur la radiodiffusion sont toujours des objectifs du Parlement. Cela peut être changé. Le Parlement peut décider qu'il ne veut plus le même genre de réglementation du réseau de radiodiffusion.

Ce n'est pas exactement le point que vous aviez à l'esprit, mais je crois qu'il est important de porter ces choses à la connaissance des parlementaires. Il s'agit d'un grave problème.

M. Anguish: Croyez-vous que vous avez des ressources adéquates qui peuvent vous permettre de mettre au point vos propres informations sur le plan interne, tant en ce qui concerne les ressources humaines que les ressources matérielles?

M. Meisel: Eh bien, je suppose que l'on n'est jamais satisfait. A la suite des contraintes budgétaires, nous avons abandonné quelque chose comme 60 postes. Donc, dans un certain sens, nous pensons que nous pourrions utiliser plus de ressources.

Toutefois, il y a plusieurs aspects à cela. Premièrement, l'un des domaines où nous avons perdu passablement de terrain est précisément celui de ces réunions en soirée, avant les assemblées générales. Nous avons dû les éliminer en partie à cause des frais et en partie à cause du manque de temps.

M. Anguish: Les réunions que vous avez déjà mentionnées?

M. Meisel: Oui, celles que M. Therrien a décrites.

Il y a également une autre question. Alors que nous pensons que nous pourrions utiliser des ressources humaines additionnelles dans certains secteurs, il ne fait pas de doute que ce n'est pas seulement un problème de nombres mais également un problème de qualité. Il n'est pas facile de trouver le genre de personnes dont nous avons réellement besoin, bien que, avec le temps, nous finissons par le faire. Mais je pense que nous pourrions faire notre travail plus rapidement si nous avions plus de ressources.

M. Anguish: Docteur Meisel, avez-vous dit que vous aviez dû abandonner ces réunions en soirée? Comment faites-vous pour faire entrer une participation du public dans votre processus décisionnel?

M. Therrien: Ils viennent au début de l'audience. Tout groupe général peut se présenter d'après nos anciennes règles de procédure. Tout groupe qui commence le matin avec des observations générales, qu'il s'agisse des premiers ministres provinciaux ou de d'autres personnes, tous sont entendus, mais dans le cours normal de la procédure.

M. Meisel: Par exemple, lors de la première audience que j'ai présidée, à Edmonton, un monsieur est venu nous parler de ses préoccupations au sujet de ce qu'il considérait comme des choses immorales qu'il voyait à la télévision, ce qui n'avait rien à voir avec la demande particulière dont nous étions saisi. Toutefois c'est un problème qui le préoccupait et il en a discuté avec nous. C'est ce genre de choses. Toutefois, à l'heure actuelle, elle précède les audiences proprement dites. Toutefois bien sûr des pressions sont exercées pour qu'on s'attaque à la

[Texte]

• 1205

There is another matter—and I do not know whether this is an appropriate place to raise it but I think I should raise it—to do with commissioners. In terms of the commissioners themselves I think ours are enormously busy people and I think that some of them could use additional personal staff to help them get through some of their work.

Then there is another aspect of resources. I am not sure that the salaries that are paid commissioners make it possible always to get the kind of people that perhaps the Governor in Council might want to appoint.

The Chairman: Well, members of Parliament might look on you with great envy.

Mr. Meisel: I think you know the problem.

Mr. Anguish: In the public participation part regarding what there was before the evening sessions and what there is now in terms of routine of the public coming with representation, it was my understanding before that there was funding for the groups coming in on the telecommunication hearings, but not on the broadcasting. You said in your opening remarks that there was funding available for them through the broadcasting. Do you want to tell me something about the funding that is available?

Mr. Meisel: I think that is unfortunately ancient history, and I had better let Mr. Therrien deal with that.

Mr. Therrien: What happened in the past, many years ago, was that we did not have hearings at that time all over the country; and we were more restricted in the hearing pattern. Although we had hearings but less frequently of course it happened I think once or twice that an intervenor let us say from out west might have wanted to come to Ottawa, and we helped with the costs of intervenor. But it led to a lot of criticism, because you see we do not have power to award costs on one side, we do not have even a special budget for that. But in a specific case we decided that it was worthwhile. But it never happened I think afterwards that we supplied money because the CRTC has no special funds for that. It is different from the case of telecom where you could award costs after a hearing.

Mr. Lawrence: You award costs which are paid for by the telephone company . . .

Mr. Therrien: Yes.

Mr. Lawrence: . . . by a regulated company, so it is not coming out of public funds, it is coming out of the funds of the regulated company.

Mr. Anguish: Tell me how an intervenor is given funds to participate in the hearings. Would you explain that to me, please?

[Traduction]

besogne et qu'on étudie les demandes officielles. Nous pensons donc qu'il y a là un problème.

Il y a également une autre question et je ne sais pas s'il est opportun de la soulever ici. Je crois que je dois tout de même la soulever. C'est au sujet des membres du Conseil de travail à faire et je crois que certains d'entre eux auraient besoin de personnel supplémentaire pour les aider à faire leur travail.

Il y a également un autre aspect au problème des ressources. Je ne suis pas sûr que les traitements qui sont payés aux membres du Conseil rendent toujours possible la nomination du genre de personne que le Gouverneur en conseil voudrait peut-être nommer à ces postes.

Le président: Eh bien, les parlementaires vous envient peut-être sur ce point.

M. Meisel: Je pense que vous savez de quel problème il s'agit.

M. Anguish: Au sujet de la participation du public et en particulier des séances du soir que vous avez mentionnées, et au sujet des pratiques actuelles que vous avez mises en place pour assurer la représentation du public, j'ai cru comprendre qu'il y avait avant des fonds de disponibles pour les groupes qui se présentaient aux audiences de télécommunication, mais non aux audiences de radiodiffusion. Vous avez dit au début que des fonds étaient disponibles du côté de la radiodiffusion. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce point?

M. Meisel: Je crois qu'il s'agit malheureusement d'histoire ancienne et que M. Therrien pourrait répondre mieux que moi.

M. Therrien: Ce qui s'est produit dans le passé, il y a de ça plusieurs années, c'est que nous n'avions pas à cette époque des audiences partout au Canada. Nous étions plus limités dans le domaine des audiences. Nous avions quand même des audiences, mais elles étaient moins fréquentes et il est arrivé une fois ou deux qu'un intervenant disons de l'Ouest, a voulu venir à Ottawa et nous lui avons fourni une certaine aide financière. Cela nous a toutefois amené beaucoup de critiques, parce que nous n'avons pas le pouvoir d'accorder des dépens, nous n'avons pas de budget spécial à cette fin. Toutefois, dans certains cas particuliers, nous avons décidé qu'il était nécessaire de le faire. Toutefois, ce n'est jamais arrivé par la suite, je pense, parce que le CRTC n'a pas de fonds spéciaux pour cela. C'est différent du côté des télécommunications parce que dans ce domaine nous pouvons accorder des dépens après une audience.

M. Lawrence: Vous accordez des dépens qui sont payés par la compagnie de téléphone . . .

M. Therrien: Oui.

M. Lawrence: . . . par une compagnie réglementée, c'est-à-dire des fonds qui ne sont pas publics; cette dépense est payée avec les fonds de la compagnie réglementée.

M. Anguish: Pouvez-vous me dire comment un intervenant reçoit des fonds pour participer à une audience. Pourriez-vous m'expliquer comment cela se passe?

[Text]

Mr. Therrien: Are you speaking about the broadcasting side? Or telecom?

Mr. Anguish: Let us start with the telecom side and then go to the broadcasting.

Mr. Osborn: To answer your question directly interveners are not given funds by the CRTC to intervene in our hearings. They are eligible to apply for costs somewhat analogous to costs in judicial proceedings in order to appear before us. Our rules provide for applications for costs in advance of the hearing for those parties who do not have the resources otherwise to intervene, and they also provide for applications for costs after a hearing for those who have warranted them based upon their participation in the hearing. But we have no fund. We do not give out moneys. Although other agencies or departments of the government do, as I understand it. The costs are taxed against the regulated carriers, the Bell or B.C. Tel.

Mr. Anguish: Mr. Chairman, I would like to leave the whole matter of the funding of interveners or cost to interveners and come back to that at a later date, if I could or possibly if there is more time today.

Mr. Meisel: Could I add another point to that, Mr. Chairman. I believe that some of those decisions have been contested in the courts and are still before the courts.

Mr. Therrien: But to obviate the problem on the broadcasting side, as you know the CRTC sits in many areas across Canada, whether it be Fernie or Corner Brook, so it is in order to facilitate that access not only by one intervener but to give the public access in general.

Mr. Anguish: I will pursue that funding area a little bit more later on though. Are there situations that you can think of in which the commissioners or the staff have identified a need for information which they have been unable to obtain from the resources that you have?

• 1210

Mr. Meisel: The question is whether it was the lack of resources that prevented us from getting the information. Ken or Lyse, would you comment on that?

Ms Ouimet: I do not think there is a lack of resource. It is sometimes a question of lack of time and the allocation of priorities. If it is a study that is needed and it takes a month or two to do but there are other more pressing priorities, it might affect that study. But I think the commission has the resources and the expertise within house—maybe not in as great a number as we should, but we have the expertise within house.

Mr. Anguish: Are there decisions sometimes made then with a lack of information because of time constraints that are put upon you?

Ms Ouimet: Usually what happens is that a decision may be delayed because of lack of background information.

[Translation]

M. Therrien: Parlez-vous de la radiodiffusion des télécommunications?

M. Anguish: Commençons avec les télécommunications et nous parlerons ensuite de la radiodiffusion.

M. Osborn: Pour répondre directement à votre question, les intervenants ne reçoivent pas de fonds du CRTC pour se présenter à nos audiences. Ils sont admissibles à demander le remboursement des frais engagés pour comparaître devant nous, d'une façon qui ressemble un peu à l'attribution des dépens dans les procédures judiciaires. Nos règles prévoient que les demandes de frais peuvent être faites avant l'audience par les parties qui ne disposent pas autrement des ressources nécessaires pour se présenter à l'audience, et elles prévoient également des demandes de frais après l'audience pour les parties qui peuvent les justifier d'après leur participation à l'audience. Mais nous n'avons pas de fonds. Nous ne payons pas d'argent. D'autres organismes ou ministères du gouvernement le font, je pense, mais les coûts sont taxés contre les entreprises réglementées, la société Bell ou la B.C. Tel.

M. Anguish: Monsieur le président, j'aimerais laisser de côté toute cette question des frais accordés aux intervenants et revenir à ce sujet un peu plus tard, si vous le permettez, à moins que le temps nous permette de le faire aujourd'hui.

M. Meisel: Pourrais-je ajouter un commentaire à cela, monsieur le président. Je crois que certaines de ces décisions ont été contestées devant les tribunaux et je crois qu'elles sont encore devant les tribunaux à l'heure actuelle.

M. Therrien: Pour contourner cette difficulté du côté de la radiodiffusion, comme vous le savez, le CRTC tient des audiences partout au Canada, de Fernie à Corner Brook, pour faciliter l'accès à ces audiences non seulement par les intervenants mais également pour le public en général.

M. Anguish: Je reviendrai sur cette question des frais un peu plus tard. Y a-t-il des cas où les membres du Conseil ou le personnel ont eu besoin de renseignements qu'ils n'ont pas été capables d'obtenir avec les ressources dont vous disposez?

M. Meisel: Vous voulez savoir si le manque de ressources nous a empêché d'obtenir des informations. Ken ou Lyse, avez-vous des commentaires à faire sur ce point?

Mme Ouimet: Je ne crois pas que nous manquions de ressources. C'est quelquefois une question de manque de temps et quelquefois une question d'établissement de priorités. S'il y a une étude à faire et qu'elle doit prendre un mois ou deux et qu'il y a des choses plus urgentes à faire, cela peut avoir une influence sur cette étude. Mais je crois que le Conseil a les ressources et l'expertise nécessaires dans ses cadres, mais peut-être pas en aussi grand nombre qu'il le voudrait.

M. Anguish: Y a-t-il des occasions où des décisions sont prises sans que tous les renseignements ne soient disponibles à cause des contraintes de temps qui vous sont imposées?

Mme Ouimet: Ce qui arrive habituellement est qu'une décision peut être retardée à cause d'un manque d'information.

[Texte]

Mr. J. G. Patenaude (Canadian Radio-television and Telecommunications Commission): If I may add, it is also a question of delaying the hearing to proceed with a particular applicant or a particular question and that has an effect on the time lag in dealing with matters.

Mr. Anguish: If you felt you were unable to obtain the information because of time or because of resources, then you would either delay the decision or put it off the hearing.

Mr. Patenaude: It is a matter of delaying the hearing of the matter.

Mr. Therrien: I may add that in the decision-making process, the decisions are taken from the public record. We are not speaking here about having new facts because once the hearing has been held the public record is there, and the original application, and it is done on that basis. But in the preparation of a hearing, information is requested before an application is gazetted, but the decision is quite different.

Mr. Anguish: What happens if there is information that you feel is personal and that does not come out at the hearing?

Mr. Therrien: Under the rules of procedure, we have the power to ask for supplementary briefs from the applicant. It sometimes happens at a hearing that an applicant will say that he will supply the information later on; but if we need to clear up a matter, the commission will ask the applicant for a supplementary brief, with copies to the intervenors. This is part of our rules of procedure.

Mr. Anguish: Okay. Following along on that, can you think of any areas where decisions have been made where there is a lack of information?

Mr. Therrien: If a member of the executive feels he did not get all the facts, it is up to him to require supplementary briefs. As you know, each member of the commission, even at the hearing, may ask for whatever information he wants within the confines of the rules of procedure, and each member decides as to whether he has information or not. But if he does not, or some points are not clear, under the rules of procedure, he can request the commission to ask for information so as to arrive at a final determination.

Mr. Anguish: It would be safe to say then in a statement that there has not been a decision made by the CRTC because of time constraints or lack of resources that had a lack of information attached to it.

Mr. Meisel: Mr. Chairman, there is one factor that I think should be mentioned here, and that is that the number of decisions that we must make, and the number of hearings that we have to hold, compel us to work extremely fast, so we do not have the time that we sometimes would like to have to cogitate over the interpretation after the hearings have been held and the evidence is in. It is not that we particularly need

[Traduction]

M. J. G. Patenaude (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes): Si je puis ajouter un commentaire, c'est également une question de retarder l'audience pour étudier une demande particulière ou une question particulière et cela a un effet sur le temps qu'il faut pour traiter les diverses questions.

M. Anguish: Si vous estimiez que vous ne pouviez pas obtenir des renseignements à cause du manque de temps ou de ressources, alors vous feriez attendre la décision ou vous retarderiez l'audience.

M. Patenaude: Il s'agirait de repousser l'audience de l'affaire.

M. Therrien: Je pourrais ajouter que dans le processus décisionnel, les décisions sont prises à partir d'un dossier public. Nous ne parlons pas des cas où il y a des faits nouveaux qui surgissent, parce que, une fois que l'audience a eu lieu, le dossier public est là avec la demande originale, et c'est comme cela que ça se fait. Toutefois, dans la préparation d'une audience, des informations sont demandées avant la publication de la demande dans La Gazette, mais la décision elle-même est quelque chose de différent.

M. Anguish: Qu'est-ce qui arrive s'il y a des renseignements que vous considérez comme personnels et qui ne ressortent pas à l'audience?

M. Therrien: D'après nos règles de procédure, nous avons le pouvoir de demander le dépôt de mémoires supplémentaires au demandeur. Il arrive quelquefois aux audiences qu'un demandeur va nous dire qu'il fournira les renseignements plus tard mais si nous avons besoin d'élucider la question, le Conseil va demander au demandeur un mémoire supplémentaire avec copie aux intervenants. Cela fait partie de nos règles de procédure.

M. Anguish: Très bien. Pour continuer un peu dans cette voie, connaissez-vous des cas où des décisions ont été prises sans que toutes les informations aient été connues?

M. Therrien: Si un membre du comité de direction estime qu'il n'a pas tous les faits en main, c'est à lui de demander des mémoires supplémentaires. Comme vous le savez, chaque membre du Conseil, même à l'audience, peut demander tous les renseignements qu'il veut à l'intérieur des règles de procédure, et chaque membre décide pour lui-même s'il a l'information ou non. Toutefois, s'il ne le fait pas, ou si certains points ne sont pas clairs, d'après les règles de procédure, il peut demander au Conseil de demander ces renseignements pour pouvoir arriver à une décision finale.

M. Anguish: Serait-il alors exact de dire que le CRTC n'a jamais rendu une décision sans disposer de toute l'information nécessaire par suite d'un manque de temps ou d'un manque de ressources?

M. Meisel: Monsieur le président, il y a un autre facteur qu'il serait peut-être utile de mentionner, et c'est que le nombre de décisions que nous devons rendre et le nombre d'audiences que nous devons tenir nous obligent à travailler à un rythme extrêmement rapide, et nous n'avons pas toujours le temps que nous aimerions avoir pour réfléchir sur le sens des audiences que nous tenons et des témoignages que nous rece-

[Text]

more information, sometimes we need time to digest, mull over and discuss some of the implications. The sheer number of decisions we have to make is so great that the context in which we make a decision is probably somewhat hurried. We would prefer to have more time. Whether one gets around that by having more commissioners—which, of course, also complicates matters and introduces more problems—I am not sure. But it is a problem, just the number of decisions we have to make.

Mr. Anguish: Dr. Meisel, that brings me back to the point that sometimes there are decisions made because of time constraints that are placed upon you, and there could well be a lack of information there, but because of the pressures that are placed upon CRTC . . .

• 1215

Mr. Meisel: Well, my personal reaction is that it is not lack of information. Perhaps because I am an academic, or I was an academic, I was used to taking a fairly long time to worry through a problem and I have been compelled sometimes to have to make up my mind at a certain time so that we come out with the decisions, and I imagine judges have the same problem. It is no doubt inherent. You are never sure of everything that you decide, but I think in our case the burden of work, the docket is so heavy that I think that is a problem, but I am not sure that a mere monetary reform, if you like, would help us very much with that. Dave, were you going to say something?

Mr. Osborn: No. I think that I would have answered the same way. If you mean information in terms of data, I do not think anybody has ever felt that, gee, we are putting out this decision despite the fact that there is a whole area that we have not addressed. But we, like courts or businesses or members of Parliament, are always making decisions based on the best information at the time that you have to make the decision, knowing full well that if time were no factor you could be perfect about it.

Mr. Anguish: Regulatory agencies are quite often under criticism that they do not give adequate notice of the proceedings that are to take place. I would like to know what CRTC does in your cases to giving notice of the proceedings that will be taking place. What is the procedure that you go through?

Mr. Meisel: I think I will ask our secretary general, who is responsible for that, to describe that.

Mr. Patenaude: Mr. Chairman, our rules are quite clear as to what we need to do. The basic deadline for advising the public as you will have noticed from our rules, in down to 50 days. This is the date that we have to meet. While we would like to publish as quickly as we can, this is not always possible, but we do provide notice in the *Canada Gazette*, we do provide notice in various newspapers where a particular undertaking will serve, and we do have certain services where people can

[Translation]

vons. Ce n'est pas tellement que nous avons besoin de plus de renseignements, quelquefois nous avons besoin de temps pour les assimiler, pour les digérer et pour discuter de leurs implications. Le simple nombre de décisions que nous avons à rendre est tellement grand que nous prenons probablement nos décisions à la course. Nous aimerions avoir plus de temps. Je ne sais pas si on peut le faire en ayant plus de membres du Conseil—ce qui, évidemment, complique aussi les choses d'une certaine façon et crée d'autres problèmes—mais le nombre élevé de décisions que nous devons rendre est en lui même un problème.

M. Anguish: Docteur Meisel, cela me ramène au point qu'il y a quelquefois des décisions qui sont prises à cause des contraintes de temps qui vous sont imposées et il se pourrait bien que vous manquiez d'information dans ces cas, mais à cause des pressions qui sont exercées sur le CRTC . . .

M. Meisel: Eh bien, ma réaction personnelle ce n'est pas qu'il y a un manque d'information c'est peut-être parce que je suis ou que j'ai été un universitaire, mais j'ai été habitué à réfléchir passablement longtemps aux problèmes et j'ai quelquefois été obligé de me décider assez rapidement pour que nous puissions rendre les décisions, et je suppose que les juges ont le même problème. Il ne fait pas de doute que cela fait partie des fonctions. Vous n'êtes jamais totalement sûr des choses que vous décidez, de sorte que je pense que, dans notre cas, la charge de travail est tellement considérable qu'elle constitue un problème, mais je ne suis pas sûr qu'une simple réforme financière, si vous voulez, nous aiderait beaucoup sous ce rapport. Dave, allez-vous dire quelque chose?

M. Osborn: Non. Je pense que j'aurais répondu de la même manière. Si vous pensez à l'information en termes de données, je ne crois pas que quelqu'un ait jamais cru que, ma foi, nous rendons des décisions même si toute une quantité d'information n'a pas été prise en considération. Toutefois, comme les tribunaux, les entreprises ou les parlementaires, nous prenons toujours nos décisions d'après les meilleures informations qui sont disponibles au moment où nous devons prendre la décision, en sachant très bien que si le temps ne comptait pas nous pourrions prendre des décisions beaucoup plus parfaites.

M. Anguish: On reproche souvent aux organismes de réglementation de ne pas donner de préavis suffisant de leurs procédures. J'aimerais savoir comment le CRTC procède pour donner un préavis de ses procédures. Quelle est la procédure que vous suivez?

M. Meisel: Je pense que je vais demander à notre secrétaire général, qui est responsable de cet aspect, de répondre à votre question.

M. Patenaude: Monsieur le président, nos règles sont très claires sur ce sujet. Le délai de base pour informer le public, comme vous l'aurez remarqué à la lecture de nos règles, a été raccourci progressivement et il est maintenant à 50 jours. C'est l'échéance que nous devons rencontrer. Bien que nous aimons publier nos décisions aussi rapidement que possible, ce n'est pas toujours possible. Nous publions toutefois des avis dans *La Gazette du Canada* et dans divers journaux dans la région où

[Texte]

pay a subscription, like through DSS, and also a private company here in Ottawa, Top Copy, who provide copies of our notices, decisions, et cetera. We also provide information to anyone who wants it. We provide them with our rules of procedure so that they can become aware of what is required in the application forms, et cetera.

Mr. Anguish: Are you acquainted with any criticism that you get from either the regulated bodies or the general public in regard to your procedures?

Mr. Meisel: We have changed our procedures, Mr. Chairman, and have had to restrict, because of financial constraints, the number of people to whom we mail out various announcements, and we have had a few complaints that people have missed a particular hearing. My reaction to that normally is that those complaints are a bit strange, because the amount of information that is in fact available is so great that I think it is probably more carelessness on the part of someone rather than inability to get information. I would say there have been very few.

Mr. Patenaude: If I may add, Mr. Chairman, as well, a licensed broadcaster has to give notice, he has to broadcast on his station between the fiftieth and fortieth day before the hearing. He has to let the public know that he has an application before the commission, and he has to provide the particulars of that application, and he has to also provide the date on which interventions have to be filed, which is 20 days before the hearing.

Mr. Anguish: This would be in connection with your supervisory role, would it?

Mr. Patenaude: It is within our rules of procedure.

Mr. Osborn: It is one of the necessary steps in the hearing process; the notice part of the hearing process.

• 1220

Mr. Anguish: Mainly, from what I heard you say to me, the notice, other than what you described just now is through the print media. I think we are all aware that more and more people have turned to radio and more than that to television. I am surprised that the CRTC has not innovated some public notices especially in regard to the electronic media. Could you perhaps respond to that for us?

Mr. Patenaude: Yes, as I have indicated, the broadcasters do have to broadcast. The fact that they have an application before the commission, but if I can refer back to some of the night sessions we had, we did use, on occasion, the broadcasters to advertise the fact that the public was given the opportunity to come to the commission that evening. We have used the broadcasting media on some occasions. There have not been that many but there have been occasions.

[Traduction]

l'entreprise exercera ses activités, et nous avons certains services par lesquels les gens peuvent, en payant une cotisation, par l'intermédiaire du MAS, et aussi par l'intermédiaire d'une compagnie privée ici à Ottawa, Top Copy, qui fournissent des copies de nos avis, de nos décisions et ainsi de suite. Nous fournissons également des informations à toute personne qui les demande. Nous leur fournissons nos règles de procédure pour qu'ils puissent être au courant des exigences au sujet des formulaires de demande etc.

M. Anguish: Êtes-vous au courant des critiques relatives à vos procédures qui vous sont adressées par les organismes réglementés ou le public en général?

M. Meisel: Nous avons modifié nos procédures, monsieur le président, mais à cause des contraintes budgétaires, nous avons dû réduire le nombre de personnes à qui nous envoyons divers communiqués, et nous avons eu très peu de plaintes de la part de personnes qui auraient raté une audience. Je trouve ce genre de plaintes un peu étranges, parce que la quantité d'information qui est en fait disponible est tellement grande que le manque d'information d'une personne est probablement plus dû à sa négligence qu'à la non-disponibilité de l'information. Je dirais qu'il a eu un peu de plaintes.

M. Patenaude: Si je peu ajouter un mot, monsieur le président, je voudrais préciser que les radiodiffuseurs qui détiennent une licence doivent donner un avis, ils doivent diffuser l'avis sur les ondes de leur poste entre la 50^{ième} et le 40^{ième} jour qui précède l'audience. Il doit faire savoir au public qu'il a présenté une demande au Conseil, il doit faire connaître les détails de la demande, et il doit également faire connaître la date à laquelle les interventions doivent être déposés, c'est-à-dire 20 jours avant l'audience.

M. Anguish: Cela fait partie de votre rôle surveillance, n'est-ce pas?

M. Patenaude: Cela fait partie de nos règles de procédure.

M. Osborn: C'est l'une des étapes obligatoires du processus des audiences. Les préavis font partie du processus des audiences.

M. Anguish: Je retiens principalement de ce que vous venez de dire que les préavis autres que ceux que vous venez de mentionner sont donnés principalement dans la presse écrite. Je crois que nous sommes tous conscients du fait que de plus en plus de gens écoutent la radio et davantage la télévision. Je suis étonné que le CRTC n'ait pas innové dans ce domaine, surtout en ce qui concerne les médias électroniques. Auriez-vous des éclaircissements à nous donner sur ce point?

M. Patenaude: Oui, comme je l'ai indiqué, les radiodiffuseurs doivent diffuser sur leurs ondes le fait qu'elles ont une demande devant le Conseil, mais si je peux revenir brièvement sur les séances en soirée que nous avions, nous avons fait appel à quelques reprises aux radiodiffuseurs pour faire savoir au public qu'il avait la possibilité de venir devant le Conseil ce soir-là. Nous ne l'avons pas fait souvent, mais nous l'avons fait quelques fois.

[Text]

Mr. Anguish: Do you feel that the public assisted you in your decision-making process when you had the evening meetings?

Mr. Therrien: I might note on this that the public meetings do not refer to specific applications so there is no decision, but it really helped us to make policy decisions, or to discover a problem that should be addressed by the commission, because the public sessions in fact are not instituted by intervenors of a specific application but people concerned in the area, let us say, Peterborough, Kitchener—we had them all over the country—saying to us, well, CRTC you have forgotten that in this area there is a specific problem that should be solved. These remarks are very helpful to deal with the problems at the regional level and try to find some solution. In the policy making process it helps us to discover problems that might come up in the future in specific areas—extension of the service, for example. As you know, ACP started with a statement of the CRTC out West saying that it was no use trying to extend unless there were special funds. Then we entertained discussion with CBC and the government and this became the ACP, but extension of service afterwards—there are many areas. In Thunder Bay we had a general session in 1978; we had a public announcement, I believe in January, 1979, where we said, let us turn to other formulas, satellite for example. As you know, after comments from the public in general, this went to a special committee on extension of service. It is in that sense that we need an input, because under the Broadcasting Act we have a mandate of research, which is very seldom attached to any other regulatory board. I do not know whether it is an answer to your question but . . .

The Chairman: Excuse me, it is now 12.30 p.m.; if I could say something: I think we have overestimated our knowledge of agencies and yours in particular, and underestimated the contribution you can make to us. We appreciate very much your being with us, your candour. Might I accept your invitation to call you back at some later date because we have a number of other questions, and you have been most helpful to us. On behalf of every member of our committee and our staff, I would like to say that we appreciate very much the contribution you have made. Thank you for staying on as well.

AFTERNOON SITTING

• 1400

The Chairman: If this meeting could come to order, we would like to hear, first of all, from an unofficial representative of Transport Canada.

We are fortunate to have with us here today people from Labour Canada, and perhaps I could introduce you to Mr.

[Translation]

M. Anguish: Croyez-vous que le public apportait une contribution utile à votre processus décisionnel lorsque vous aviez vos séances en soirée?

M. Therrien: Je voudrais simplement vous rappeler que ces réunions publiques ne portaient pas sur des demandes particulières, de sorte qu'il n'y avait pas de décision, mais ces séances nous ont réellement aidé à établir des décisions de politique ou à découvrir des problèmes que le Conseil devrait étudier, parce que ces réunions publiques n'étaient pas en fait instituées par les intervenants d'une demande particulière mais par des gens de la région concernée, par exemple, Peterborough, ou Kitchener. D'un bout à l'autre du pays, les gens nous ont dit, eh bien, vous le CRTC vous avez oublié ceci dans ce domaine et il y a un problème que vous devriez régler. Ces observations sont très utiles à la solution de problèmes au niveau régional et elles nous aident à trouver des solutions. Dans le processus d'établissement des politiques, ces observations nous aident à prévoir les problèmes éventuels qui peuvent survenir dans un domaine donné, comme l'extension de services, par exemple. Comme vous le savez, le PAR a commencé avec une déclaration du CRTC dans l'Ouest dans laquelle il disait qu'il ne servait à rien d'essayer d'étendre le service à moins que des fonds spéciaux ne soient disponibles. Nous sommes ensuite entrés en discussion avec la société Radio-Canada et le gouvernement et cela a abouti au PAR, et l'extension de services est venue après. A Thunder Bay, nous avons eu une séance générale en 1978. Nous avons fait une annonce publique, en janvier 1979 je crois, où nous avons déclaré qu'il fallait se tourner vers d'autres solutions, les transmissions par satellites, par exemple. Comme vous le savez, après que la question a été commentée par le public en général, la question a été référée à un comité spécial sur l'extension de services. C'est dans ce sens qu'il nous faut une participation, parce que, aux termes de la Loi sur la radiodiffusion, nous avons un mandat de faire des recherches qui est rarement imposé aux autres organismes de réglementation. Je ne sais pas si cela répond à votre question mais . . .

Le président: Excusez-moi, il est maintenant 12 h 30. Je crois que nous avons surestimé notre connaissance des organismes et du vôtre en particulier, et que nous avons sous-estimé la contribution que vous pouvez nous apporter. Nous vous remercions grandement de votre présence parmi nous, ainsi que de votre franchise. J'aurai peut-être l'occasion d'accepter votre offre et de vous rappeler ultérieurement parce que nous avons encore un certain nombre de questions. Vous nous avez rendu grandement service. Au nom de tous les membres de notre comité et de notre personnel, je voudrais vous remercier sincèrement de votre collaboration. Je vous remercie également d'être restés jusqu'à cette heure.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît. Nous entendrons tout d'abord un représentant non officiel de Transports Canada.

Nous avons la chance d'avoir avec nous aujourd'hui des représentants de Travail Canada. J'aimerais vous présenter M.

[Texte]

Eberlee, the Deputy Minister, Mr. Eberlee, perhaps I could ask you to in turn introduce your confreres to us.

Mr. T. Eberle (Deputy Minister, Labour Canada): Thank you, Mr. Chairman. Starting at my far left, Wayne Guthrie, Occupational Safety and Health Branch; Gower Markle, Director, Employment Relations and Conditions of Work Branch; Bill Jack, Communications Services Branch; Gloria Kunka, Director, Federal-Provincial Relations and a number of other associated responsibilities; Robert Armstrong, Assistant Deputy Minister for Policy Co-ordination and Liaison; Gordon Buck, Evaluation and Long-range Planning; and Mark Mueller, Director, Economic Analysis Branch, which has the primary responsibility from time to time, when called upon, of developing SEIA packages.

The Chairman: I understand, Mr. Eberlee, that you are going to speak from some notes and give us an overview. Then we could maybe ask you to respond to some questions.

Mr. Eberle: Thank you, sir. I wonder if perhaps I could read some material which we have prepared and which I believe is in your hands.

The Chairman: Excellent. Thank you.

Mr. Eberle: Sir, we are very pleased indeed to have the opportunity to submit to the task force a review of our activities in this area and to comment on a number of the suggestions made in the discussion paper that seem to be relevant to our own operation.

Labour Canada administers for the Government of Canada the Canada Labour Code. The code is divided into three main parts. Part III addresses general labour standards, including hours, wages, vacations and holidays. Part IV relates to the safety of employees in the workplace and Part V governs the process of collective bargaining for employees within the federal jurisdiction. For the record, I should say that there is no Part I and no Part II. Why, I do not know, but they do not exist.

Regulations administered by Labour Canada relate primarily to parts III and IV of the code. Although the regulations developed by the department, and brought forward by the minister, have both a social and economic impact, the rationale for establishing these regulations emphasizes the social concerns associated with the work-place. Regulations are devised to protect the worker from unsafe conditions and to ensure that he or she has equitable and fair standards of employment.

Approximately 10 years ago, Labour Canada began to change its approach to the regulatory process. The new approach was to encourage greater self-regulation by industries within the federal jurisdiction and to assess the possibility of deregulation in some areas. Work has proceeded in developing a more informed work force and in providing appropriated administrative procedures for initiating collective action.

[Traduction]

Eberlee, le sous-ministre. Monsieur Eberlee, peut-être pourriez-vous à votre tour nous présenter vos confrères.

M. T. Eberle (sous-ministre, Travail Canada): Merci, monsieur le président. En commençant à ma gauche, là-bas, Wayne Guthrie, Direction de la sécurité et de l'hygiène du travail; Gower Markle, directeur, Direction des relations en matière d'emploi et conditions de travail; Bill Jack, Direction des services de communication; Gloria Kunka, directeur, Relations fédérales-provinciales et un certain nombre d'autres responsabilités connexes; Robert Armstrong, sous-ministre adjoint à la Coordination des politiques et des liaisons; Gordon Buck, Évaluation et planification à long terme; et Mark Mueller, directeur, Direction de l'analyse économique, qui a la responsabilité première de temps à autre, lorsqu'on fait appel à lui, d'élaborer des AISE.

Le président: Monsieur Eberlee, je crois savoir que vous allez nous donner un aperçu général à partir de vos notes. Ensuite, nous pourrions peut-être vous demander de répondre à certaines questions.

M. Eberle: Merci, monsieur. Je me demande si peut-être je pourrais lire une partie du document que nous avons rédigé et que vous avez, je crois, entre les mains.

Le président: Excellent. Merci.

M. Eberle: Monsieur, nous sommes très heureux de présenter au groupe de travail une revue de nos activités dans ce secteur et quelques observations sur les propositions du document d'étude qui semblent se rapporter à nos opérations.

Travail Canada applique pour le compte du gouvernement du Canada le Code canadien du travail. Ce code se divise en trois grandes parties. La Partie III concerne les normes de travail générales, y compris la durée du travail, le salaire, les vacances et les jours fériés. La Partie IV vise la sécurité des employés sur les lieux de travail; et la Partie V régit le processus de la négociation collective des employés relevant de la compétence fédérale. Pour le compte rendu, je devrais ajouter qu'il n'y a pas de Partie I ni de Partie II. Pourquoi, je l'ignore, mais il n'y en a pas.

Les règlements appliqués par Travail Canada relèvent avant tout des Parties III et IV du code. Bien que les règlements mis au point par le ministère et présentés par le ministre aient des répercussions et sociales et économiques, leur raison d'être repose avant tout sur les problèmes sociaux du milieu de travail. Ils sont destinés à protéger le travailleur contre les conditions de travail dangereuses et à veiller à ce qu'ils jouissent de normes de travail justes et équitables.

Il y a environ 10 ans, Travail Canada a commencé à modifier sa façon d'aborder le processus de la réglementation. Il a alors cherché à encourager les industries relevant de la compétence fédérale à s'auto-réglementer davantage et il a même envisagé la possibilité de la déréglementation dans certains secteurs. A cette fin, on s'est efforcé d'informer davantage la main-d'œuvre et de mettre au point des procédu-

[Text]

As a result, Labour Canada has initiated fewer new regulations in the last few years. The positive attitude toward self-regulation and eventual deregulation is evident in the following examples. Under part V of the code, the legislation provides in the area of technological change, incentives to the parties to resolve this issue on their own. Part IV of the code was amended in 1978 to include provisions for joint labour management safety committees with specific powers and functions to enable them to handle some occupational safety and health problems and get workers more involved in this aspect of the workplace themselves.

Workers were also given the individual right to refuse work because of imminent danger, and to make that refusal without discrimination or penalty. Consultation between labour and management is the first step in the resolution of these cases, with the regulatory agencies only being called in if the problems cannot be resolved.

Labour Canada was recently in the process of preparing regulations relating to explosions and fires in terminal and transfer grain elevators. This work was suspended when the grain industry itself established a fire and explosion task force. Labour Canada participated in the task force and took a 49 per cent interest in its financing, and so did the trade unions. Although the work of the task force is not yet completed, it is hoped that the industry will ultimately be in a position to regulate itself.

Now, self-regulation is not always, of course, a popular position with some of our clients who do not believe that such an approach can be trusted. I must insert that comment.

Labour Canada has promoted tripartite labour management government consultation in the development of regulations, and by doing so, laying the foundation for deregulation. Through the tripartite process, rather than by the issuance of new regulations, guidelines have been developed for an environmental and medical surveillance program in the grain industry. The guidelines specify grain dust levels; in addition, all employees exposed to grain dust must undergo medical examinations at least every three years, to avoid health deterioration that may be connected with their work.

Labour Canada amended the Canada Boiler and Pressure Vessel Regulations and Canada Elevating Devices Regulations in 1979. This placed the onus on the employer to ensure that his installations are adequately maintained and inspected, rather than having government inspectors assume this responsibility for the private sector. Labour Canada only maintains a monitoring and auditing function in this area.

[Translation]

res administratives appropriées pour la prise de mesures collectives.

Il s'ensuit que Travail Canada a présenté très peu de nouveaux règlements ces dernières années. L'attitude positive qu'entraînent l'auto-réglementation et une éventuelle déréglementation ressort manifestement des exemples suivants. En vertu de la Partie V du code, les parties sont encouragées à régler les problèmes du changement technologique par elles-mêmes. La Partie IV du code a été modifiée en 1978 et comprend maintenant des dispositions relatives à l'établissement de comités mixtes de sécurité qui ont des pouvoirs et fonctions précis en vue de régler certains problèmes de sécurité et d'hygiène du travail et de faire participer davantage les travailleurs eux-mêmes à cet aspect du lieu de travail.

Les travailleurs ont aussi reçu le droit individuel de refuser de travailler à cause d'un danger imminent et d'opposer ce refus sans s'exposer à des représailles ou à une pénalité. La consultation entre les travailleurs et le patronat est la première étape pour le règlement de ces cas, les organismes de réglementation n'ayant à intervenir que si l'on n'arrive pas à régler les problèmes.

Travail Canada préparait récemment un règlement concernant les explosions et les incendies dans les élévateurs de tête de ligne et les élévateurs de transfert. Les travaux ont été suspendus quand l'industrie des céréales a elle-même mis sur pied un groupe de travail sur les incendies et les explosions. Travail Canada a participé au groupe de travail et est intervenu pour 49 pour cent dans son financement, tout comme les syndicats. Bien que le groupe de travail n'ait pas encore terminé ses travaux, on espère que l'industrie finira par être en mesure de s'auto-réglementer.

L'auto-réglementation, évidemment, n'est pas toujours un concept populaire auprès de certains de nos clients qui ne croient pas qu'on puisse compter sur une telle approche. C'est un commentaire que je dois ajouter.

Travail Canada a favorisé une consultation tripartite entre les travailleurs, le patronat et le gouvernement pour l'élaboration de règlements et, ce faisant, jeté le fondement de la déréglementation. Par ce processus tripartite, plutôt que par la publication de nouveaux règlements, on a établi des directives relatives à un programme de surveillance médicale et de surveillance de l'environnement dans l'industrie des céréales. Les directives précisent les niveaux de poussière de grains; en outre, tous les employés exposés à la poussière de grains doivent subir des examens médicaux au moins tous les trois ans pour éviter toute détérioration de leur santé liée à leur travail.

En 1979, Travail Canada a modifié le Règlement du Canada sur les chaudières et des récipients soumis à une pression interne et le Règlement du Canada sur les appareils de levage. Désormais, il appartient à l'employeur de veiller à ce que ses installations soient convenablement maintenues et inspectées, alors qu'auparavant des inspecteurs du gouvernement assumaient cette responsabilité pour le secteur privé. Travail Canada s'en tient maintenant à un rôle de surveillance et de vérification.

[Texte]

In November of 1978 preliminary report was made to the first ministers by the Economic Council of Canada on the subject of regulation. In this report Labour Canada indicated that it would be actively participating in this exercise, and would be establishing a senior level committee to oversee the process.

The department would assess its regulatory process and establish appropriate administrative procedures looking at regulation in three ways.

First of all, possible deregulation. Secondly, regulatory reform, and thirdly, development of guidelines for new regulations. Progress in each of these areas has reached different levels. There is at present within the department, a standing committee on conditions of work and a standing committee on occupational safety and health. One of the responsibilities of these committees has been to evaluate existing regulations, to see whether they should be deleted or whether they need to be rewritten to reflect changes in the workplace.

• 1410

Under Part III of the code, the Committee of Conditions of Work has effected a number of changes. These are detailed in Appendix I—several new regulations, several altered regulations, and so forth. At this time, we are actively involved in the development of changes in reviewing Part III of the Canada Labour Code and its regulations and will be consulting heavily with business groups across the country and the trade unions, mainly under the leadership of the Canadian Labour Congress in that respect.

The work of the Standing Committee on Occupational Safety and Health has been detailed previously in this brief. In addition, it has been evaluating regulations regarding hazardous products and carcinogens. In relation to the development of new regulations, the Canada Labour Code has been identified as one of the relevant statutes participating in the SEIA program of Treasury Board. To date, the department has been required to do only one preliminary socio-economic impact analysis, and that was in the area of uranium mining. The evaluation of the preliminary report indicated that the effect of the regulation would not exceed \$10 million and consequently no further analysis was required.

Considering the process by which regulations are made, Labour Canada stresses the importance of consultation with the industry and the workers who will be affected by that regulation. This is an ongoing consultative process. As was stated earlier, the department has been trying to encourage labour and management to regulate themselves. In addition, we consulted our regional offices as this is a decentralized department and much of the responsibility for the enforcement of our regulations depends upon our regional offices. It is important to have the input of those who must administer the regulations on a day-to-day basis. They are the officials who have the particular knowledge that is most useful in deciding whether we should deregulate, whether a regulation should be altered or whether new ones are required.

[Traduction]

En novembre 1978, le Conseil économique du Canada a soumis aux premiers ministres un rapport préliminaire sur la question de la réglementation. Dans ce rapport, Travail Canada indiquait qu'il participerait activement à cet effort et établirait un comité de niveau supérieur pour surveiller le processus.

Le ministère évaluerait le processus de la réglementation et établirait des procédures administratives appropriées, abordant la réglementation de trois façons.

Tout d'abord, la possibilité de la déréglementation. En second lieu, la réforme de la réglementation, et en troisième lieu, la mise au point de lignes de conduite pour les nouveaux règlements. Les progrès de chacun dans tous ces secteurs varient. Au sein du ministère, un comité permanent des conditions de travail et un comité permanent de l'Hygiène et de la sécurité du travail ont été établis. L'une de leurs responsabilités a été d'évaluer les règlements en vigueur pour déterminer s'ils devaient être abolis ou remaniés en fonction des changements constatés sur les lieux de travail.

Le comité des conditions de travail a apporté un certain nombre de changements concernant la Partie III du code. Ces changements sont exposés à l'Appendice I: plusieurs nouveaux règlements, plusieurs règlements modifiés, et ainsi de suite. A l'heure actuelle, nous travaillons activement à l'élaboration de changements pour la revue de la Partie III du Code canadien du travail et de ses règlements et nous aurons des consultations poussées avec les groupes industriels par tout le pays et avec les syndicats, surtout sous la direction du Congrès du travail du Canada, à cet égard.

Le travail du Comité permanent de l'hygiène et de la sécurité du travail a déjà été décrit en détail dans ce mémoire. Il a en outre évalué le règlements concernant les produits dangereux et les carcinogènes. En ce qui concerne l'élaboration de nouveaux règlements, on a décidé que le Code canadien du travail était l'une des lois appelées à participer au programme AISE du Conseil du Trésor. Jusqu'ici, le ministère n'a dû faire qu'une seule analyse préliminaire de l'impact socio-économique, dans le domaine des mines d'uranium. Selon le rapport préliminaire, les frais du règlement ne dépasseraient pas 10 millions de dollars, de sorte qu'aucune autre analyse n'est requise.

Au sujet du processus d'établissement des règlements, Travail Canada insiste sur l'importance des consultations avec l'industrie et les travailleurs touchés par les règlements. Il s'agit d'un processus permanent de consultation. Comme il a déjà été dit, le ministère essaie d'encourager les syndicats et la gestion à se réglementer eux-mêmes. De plus, nous avons consulté nos bureaux régionaux, vu que nous sommes un ministre décentralisé et que la tâche d'appliquer les règlements incombe en partie à ces bureaux. Il importe en effet que ceux qui appliquent quotidiennement les règlements participent à leur établissement, car ce sont eux qui sont les mieux placés pour décider s'il convient d'abolir un règlement ou de le modifier ou d'en adopter un nouveau.

[Text]

Finally, it is the senior management committee of the department that makes the policy recommendations—they used the word “decisions”, and that is incorrect . . .

Mr. Armstrong: I apologize.

Mr. Eberle: . . . to the minister concerning any regulatory changes.

Appendix II sets out our regulatory process, the administrative responsibility for those regulations and the department's regional structure. And then on the second page of the appendix, there is an outline of the initiation stage of regulations. One might add as well, that sometimes reports by the World Health Organization, the International Labour Organization, or the Canadian Centre for Occupational Health and Safety which is just beginning its work, would be factors in causing initiatives to commence. And then we run through the draft development stage. Much depends, of course, upon the nature and substance of the regulation, but I would say, almost without exception, the regulation will be floated with the appropriate business group which may be affected and with the appropriate trade union group.

The last concern that Labour Canada would like to address regarding the regulatory process is the issue of overlapped duplication of conflict between federal and provincial jurisdictions of various regulatory requirements. The boundaries between federal and provincial jurisdiction in the labour field are quite clearly defined. That, of course, is a result of 80 years of court decisions, and so forth. Some other areas have not had the benefit of that kind of delineation. Consequently, there is likely less duplication in the labour field than in other areas. However, where jurisdiction is shared with the provinces, co-operative administrative arrangements have been negotiated to avoid duplication and to provide better service and protection for our clients. Labour Canada, in the past, has had a number of general and technical agreements with the provinces providing for enforcement of occupational safety and health regulations in premises within federal jurisdiction by provincial inspectors. Many of these agreements were cancelled in 1978 because of their low-cost effectiveness in assessing the reductions necessary to meet the fiscal restraint targets set by the government at that time.

• 1415

The department did encounter a number of problems in delegating administrative responsibility for inspections to the provinces and would be rather cautious in reinstituting this type of arrangement. These difficulties included account-ability to Parliament for the administration of federal legislation, controlling the quality of the inspections and here, quite frankly, the contracting out inspection services to the provinces was very often more costly than doing the job ourselves.

Labour Canada also has been moving in certain areas to try to find an administrative means of limiting the declaratory

[Translation]

Finalement, c'est le comité des cadres supérieurs du ministère qui fait les recommandations de principe—they ont utilisé le mot «décisions» et ce n'est pas correct . . .

M. Armstrong: Excusez-moi.

M. Eberle: . . . au ministre à l'égard de tout changement dans ce domaine.

L'Appendice II indique notre processus de réglementation et la responsabilité administrative des règlements, ainsi que la structure régionale du ministère. Puis, à la deuxième page de l'appendice, il y a un schéma de la première étape d'un règlement. On pourrait ajouter aussi que parfois des rapports de l'Organisation mondiale de la santé, de l'Organisation internationale du travail et du Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail, qui vient de commencer ses travaux, pourraient être des facteurs déclenchant de nouvelles initiatives. Ensuite nous exposons l'étape de la mise au point. Il y a beaucoup de choses qui dépendent, naturellement, de la nature et de la substance du règlement, mais je dirais que, presque sans exception, le règlement fera l'objet de consultations auprès du groupe industriel approprié qui peut être concerné aussi qu'avec le syndicat approprié.

En ce qui concerne le processus de la réglementation, Travail Canada tient à mentionner un dernier point, à savoir le problème du chevauchement, du double emploi ou des conflits entre les règlements des administrations fédérale et provinciales. La ligne de démarcation entre les administrations fédérale et provinciales dans le domaine du travail est très claire. Evidemment, c'est le résultat de 80 années de décisions judiciaires, et ainsi de suite. D'autres secteurs n'ont pas pu profiter de ce genre de démarcation. Par conséquent, il y a moins de double emploi dans ce domaine. Toutefois, lorsque la responsabilité est partagée avec les provinces, des accords de coopération administrative ont été négociés pour éviter tout double emploi, fournir un meilleur service et protéger davantage les clients. Par le passé, Travail Canada a conclu un certain nombre d'accords généraux et techniques avec des provinces en ce qui a trait à l'application par des inspecteurs provinciaux des règlements sur l'hygiène et la sécurité du travail dans les lieux de travail relevant de la compétence fédérale. Bon nombre de ces accords ont été annulés en 1978, en raison de leur rapport coût-efficacité peu élevé dans l'évaluation des réductions requises pour se conformer aux restrictions financières imposées par le gouvernement de l'époque.

Le ministère s'est heurté à un certain nombre de problèmes lorsqu'il a dû déléguer la responsabilité administrative des inspections aux provinces et il ne reviendra à ce genre d'accord administratif qu'après très mûre réflexion. Les difficultés se situaient au niveau de la responsabilité devant le Parlement de l'application de la loi fédérale, du contrôle de la qualité des inspections. Et, ici, très franchement, l'adjudication des contrats aux provinces pour les services d'inspection a très souvent coûté beaucoup plus que si nous avions fait le travail nous-mêmes.

Travail Canada a également essayé de trouver dans certains secteurs des moyens administratifs de limiter les pouvoirs

[Texte]

power of the federal government under the general clause that a worker-undertaking is for the general advantage of Canada. This has been done with the Government of Saskatchewan, and the Government of Ontario in uranium mining through federal-provincial agreements.

I hope that has given some outline of what we do. Would you like me to deal with our comments on the various questions posed, or shall we take those as read?

The Chairman: I have the feeling, subject to what other members say, that we have a certain number of questions and we would like to touch on them as we go through and relate to your comments. It will just be reports on specific proposals and your specific responses in the appendix. We will deal with those as we come to the various questions.

An hon. Member: We should let the record . . . reflect what is to be done, and take care of the whole thing.

The Chairman: Yes, sure. I will. I should order that the two appendices become part of the official record . . .

The Clerk: In part II?

The Chairman: . . . in part II. I see no problem with that one.

First of all, I would like to thank you for your opening statement and for the work you have done on such very short notice for us. We appreciate how difficult it was for you to respond to our paper and to our preliminary inquiries but we have not been given much time either; that was our problem. So it was very good of you to be co-operating with us to such a great extent.

As you are aware, our preliminary report is merely suggestions. If there are any questions or any problems that we do not elicit in our questioning and, if there are any points in the whole area of regulatory reform that we did not catch but which you want to include in the record, please feel free to enlighten us. Okay?

We will now start the questioning with Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: Mr. Eberlee, relating first of all to your experience with SEIA process, could you perhaps elaborate on your experience with it? Was it a full investigation or was it found to be under the \$10 million.

Mr. Eberlee: I believe it was found to be under the \$10 million.

Mr. MacLellan: Thank you. I just wanted to know. That will be dealt with later.

Mr. Eberlee: Yes.

Mr. MacLellan: What types of problems have you experienced in your process of regulatory reform.

Mr. Eberlee: Of course, I guess as our paper reports, our efforts have been of long standing and do antedate the development of, should I say, any science or art in this respect which is a development of the last four or five years.

[Traduction]

déclaratoires du gouvernement fédéral en vertu de la clause générale stipulant qu'un ouvrage ou une entreprise est à l'avantage général du Canada. Il l'a fait avec le gouvernement de la Saskatchewan et le gouvernement de l'Ontario dans le domaine des mines d'uranium par l'intermédiaire d'accords fédéraux-provinciaux.

J'espère que cela vous a donné un aperçu de ce que nous faisons. Voudriez-vous que je parle de nos commentaires sur les diverses questions posées, ou désirez-vous les accepter sans lecture?

Le président: J'ai le sentiment, sous réserve de ce que les autres membres diront, que nous avons un certain nombre de questions et que nous aimerions les soulever au fur et à mesure en les reliant à vos commentaires. Ce ne seront que des rapports sur les propositions spécifiques et vos réponses spécifiques dans l'appendice. Nous en parlerons au fur et à mesure que nous arriverons aux diverses questions.

Une voix: Le compte rendu devrait refléter ce qu'il faut faire, et prendre soin de toute l'affaire.

Le président: Oui, bien sûr, je le ferai. Je devrais ordonner que les deux appendices fassent partie du compte rendu officiel . . .

Le greffier: Dans la Partie II?

Le président: . . . dans la Partie II. Je n'y vois pas de problème.

Tout d'abord, je voudrais vous remercier de votre présentation et du travail que vous avez fait dans un délai aussi court. Nous savons quelle difficulté vous avez eue à répondre à notre document et à nos questions préliminaires, mais nous n'avons pas beaucoup de temps non plus; c'était notre problème. Nous vous savons gré d'avoir si bien collaboré avec nous.

Comme vous le savez, notre rapport préliminaire n'est que des propositions. S'il y a des questions ou des problèmes que notre interrogatoire ne peut pas faire ressortir et s'il y a des points dans tout le domaine de la réforme de la réglementation que nous n'avons pas saisis et que vous voudriez faire entrer dans le compte rendu, n'hésitez pas à nous éclairer. D'accord?

Nous allons maintenant commencer les questions avec M. MacLellan.

M. MacLellan: Monsieur Eberlee, tout d'abord puisque vous avez de l'expérience dans le processus AISE, pourriez-vous nous en parler un petit peu? S'est-il agi d'une étude complète ou cela s'est-il révélé en deçà des 10 millions de dollars.

M. Eberlee: Je pense qu'on a trouvé que c'était en deçà des 10 millions de dollars.

M. MacLellan: Merci. Je voulais seulement savoir. Nous y reviendrons plus tard.

M. Eberlee: Oui.

M. MacLellan: Quels genres de problèmes avez-vous eus dans votre processus de réforme de la réglementation.

M. Eberlee: Naturellement, comme notre document l'indique, je suppose, nos efforts ne sont pas nouveaux et précèdent la définition de toute science ou de tout art, devrais-je dire, à

[Text]

Our major problem is that we are a department which operates between two very often conflicting points of view. One of those points of view normally would want you to cover every conceivable situation in, say the occupational safety and health area, and your other point of view would have you be as restrained as possible. So there is almost a built-in in our own clientele for ensuring that we try to do the right thing and that we do not go overboard and so on. I think perhaps there are many times when one feels that, on the basis of a cost benefit analysis, maybe something is not necessary, but it is very difficult to get rid of it. The science is riddled with politics shall we say of the small *p* variety. That is one of our problems. I hope I have addressed the general tenor of your question, when I say that.

• 1420

Mr. MacLellan: So you do not feel that there have been any particular problems that you have come up against in your attempts on regulatory reform?

Mr. Eberle: Well, I think that they are the normal problems of administering a Department of Labour. To me, the concept of regulatory reform is exceedingly useful in that it draws attention to the necessity for keeping up to date. It does not lay out rules of substance vis-à-vis one's regulations but it reminds us that we ought to be working hard. However, within the framework of a department like Labour, which is in the middle of an adversarial situation, it just is not always easy . . .

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Eberle: . . . to do what rationality and logic would demand that you do.

On the other hand, I must say there are times when I say to myself maybe we should not go too far in expecting that science will provide the right answers here—the science of regulatory reform, the science of SEIA studies and so forth.

Sometimes, common sense and humanity have to be the principal guiding factors, not just cases.

An hon. Member: Agreed.

Mr. Eberle: And sometimes you can get yourself into a considerable amount of cost assessing cost, which is really irrelevant to the consideration in question.

You know, I have in mind a kind of situation where you may have a very severe occupational safety situation. Well, let me give you an example from my past experience. Back in about 1964, there were regulations governing underground work in compressed air—compressed air and caissons regulations. They were rather out of date and, during that period, there was a large underground project being built in the City of Toronto and a lot of guys got the bends and came down with a disease called bone death, I guess. Sure, they went on compensation, and you could measure how much the cost of all this was by way of the dollar costs, by way of the compensation

[Translation]

cet égard, qui a vu le jour au cours des quatre ou cinq dernières années.

Notre grand problème, c'est que nous sommes un ministère qui navigue entre deux points de vue très souvent contraires. Un de ces points de vue est que nous devrions normalement nous occuper de toutes les situations imaginables dans le domaine, mettons, de la sécurité et de l'hygiène du travail, tandis que votre autre point de vue voudrait que nous nous restreignions autant que possible. Il y a donc presque un mécanisme incorporé dans notre clientèle pour assurer que nous tâchions de faire les bonnes choses, que nous ne dépassions pas la limite et ainsi de suite. Il y a peut-être bien des fois où l'on pense, à la lumière d'une analyse des coûts et des avantages, qu'une chose n'est pas nécessaire, mais où il est très difficile de s'en débarrasser. Cette science est farcie de politique, et avec un petit «p». C'est l'un de nos problèmes. J'espère que j'ai bien saisi le ton général de votre question, quand je dis cela.

M. MacLellan: Donc, vous ne croyez pas avoir eu de problèmes particuliers dans vos efforts de réforme de la réglementation?

M. Eberle: Ma foi, je pense qu'il y a les problèmes normaux de l'administration d'un ministère du Travail. Pour moi, le concept de réforme de la réglementation est excessivement utile en ce qu'il attire l'attention sur la nécessité de se tenir à jour. Il ne donne pas de règles de fond vis-à-vis des règlements d'un ministère, mais il nous rappelle que nous devons travailler fort. Cependant, dans le cadre d'un ministère comme celui du Travail, qui est pris entre des positions adverses, il n'est pas toujours facile . . .

M. MacLellan: Oui.

M. Eberle: . . . de faire ce que la raison et la logique commandent.

D'un autre côté, je dois dire qu'il y a des fois où je me dis que nous ne devrions peut-être pas trop nous attendre que la science nous donnera les bonnes réponses. Je parle de la science de la réforme de la réglementation, de la science des études AISE et ainsi de suite.

Parfois, le bon sens et les considérations humanitaires doivent primer sur les coûts.

Une voix: D'accord.

M. Eberle: Et parfois on peut se trouver à dépenser des sommes considérables pour évaluer les coûts, et cela n'a au fond rien à voir avec le problème en question.

Vous savez, j'ai à l'esprit une situation où vous pouvez avoir un problème très grave de sécurité du travail. En bien, laissez-moi vous donner un exemple que j'ai vécu. Vers 1964, il y avait un règlement régissant le travail souterrain en air comprimé—le règlement sur l'air comprimé et les caissons. Il était passablement désuet. Or, à cette époque, il y avait un grand chantier souterrain dans la ville de Toronto et de nombreux ouvriers ont souffert d'aéremie et ont attrapé une maladie appelée la mort des os, je pense. Bien sûr, ils ont reçu des indemnités d'accident du travail, et on pouvait mesurer le coût de tout cela en dollars, en paiements d'indemnisation. Mais il était impossible

[Texte]

payments. But you could not sort of measure the human misery involved in that thing. Our formulas do not really approach that question.

But we did change the regulations. We rewrote the regulations; we instituted pretty tight requirements for times spent underground and that there be decompression chambers on every site and so on. There was a great scream that oh my God, the cost was something terrible. But we ended up with no cases of the bends for years thereafter.

Maybe if we had put that thing through the science, the results would have been different. But what would the point have been? I guess what I am saying is that we cannot go too far.

Mr. MacLellan: Can you think of any government policies or practices that, in your opinion, act as a detriment or create a barrier to regulatory reform?

For instance, I would think, if there are any personnel policies that create incentives against reviewing and proposing cutbacks in regulatory activity. In addition to that, I think probably your department is one where MOSST comes right up against other departments. And I am thinking particularly of occupational health and safety vis-à-vis your role in that in the mines of Cape Breton as opposed to DREE's responsibility for Devco; also, the responsibility of Energy, Mines and Resources for mining in uranium mines and so on. I am particularly interested in your department's experience in this regard.

Mr. Eberle: I really cannot point to any specific area of deterrent as a result of central agency policies unless any of my colleagues can. Would it be in order for me to ask them?

Mr. MacLellan: Oh yes; Any way you wish.

An hon. Member: Sure, you are all welcome.

• 1425

Mr. W. Guthrie (Official, Health and Safety Branch, Labour Canada): One of the conflict or overlap areas we have that comes particularly to my mind besides the two that you mentioned is with the Canadian Transport Commission and their regulations in their Railway Act. There are several situations that have developed in the past that have sort of created an overlap situation in that at what point does an employee of a railway company become subject to the jurisdiction of Part IV and at what point is he subject to the jurisdiction of the Railway Act. We have had some areas there that we have had to try and resolve regarding a particular problem.

The Chairman: If you would not mind, could you just elaborate a little bit on this for us. How does this dispute arise. Does it arise when the railway company say that they have jurisdiction and you cannot impose your standards of safety?

Mr. Guthrie: It often comes to our attention from the labour group when a particular accident occurs and an injury results and the labour organization may approach Labour Canada.

[Traduction]

de mesurer la misère humaine qui en est découlée. Nos formules ne tiennent vraiment pas compte de cela.

Mais nous avons changé les règlements. Nous les avons réécrits. Nous avons institué des exigences très sévères en ce qui concerne le temps passé sous terre et exigé des chambres de décompression sur chaque chantier et ainsi de suite. On a poussé les hauts cris, en disant que les coûts étaient terribles. Mais nous n'avons pas eu d'autres cas d'aéremie pour des années, par la suite.

Si nous avions fait passer cela par les méthodes scientifiques, les résultats auraient pu être différents. Mais à quoi cela aurait-il servi? Je suppose que je suis en train de vous dire qu'il ne faut pas aller trop loin.

M. MacLellan: D'après vous, y a-t-il des politiques ou pratiques gouvernementales qui, à votre avis, jouent contre la réforme de la réglementation ou lui posent des obstacles?

Par exemple, y a-t-il des politiques en matière de personnel qui défavorisent la revue de l'activité de réglementation et la proposition de réductions en cette matière. En plus, votre ministère est probablement l'un des cas où le MEST s'oppose franchement à d'autres ministères. Je pense particulièrement à votre rôle en matière d'hygiène et de sécurité du travail dans les mines du Cap Breton, par opposition à la responsabilité du MEER pour Devco; et aussi à la responsabilité de l'Énergie, des Mines et des Ressources dans les mines d'uranium et ainsi de suite. Je m'intéresse particulièrement à l'expérience de votre ministère à cet égard.

M. Eberle: Je ne puis pas véritablement relever de désincitatif particulier décollant des politiques des organismes centraux, à moins que mes collègues n'en aient. Puis-je le leur demander?

M. MacLellan: Bien sûr; comme vous voudrez.

Une voix: Bien sûr, vous êtes tous les bienvenus.

M. W. Guthrie (fonctionnaire, Direction de l'hygiène et de la sécurité du travail, Travail Canada): Un des conflits ou des secteurs de chevauchement que nous avons et qui me revient particulièrement à l'esprit, à part les deux que vous avez mentionnés, concerne la Commission canadienne des transports et ses règlements relatifs à la Loi sur les chemins de fer. Il y a eu plusieurs situations dans le passé qui ont créé en quelque sorte un cas de chevauchement: par exemple, quand un employé d'une société ferroviaire tombe-t-il sous le coup de la Partie IV et quand tombe-t-il sous le coup de la Loi sur les chemins de fer. Il y a eu certains cas que nous avons dû chercher à régler face à ce problème particulier.

Le président: Si cela ne vous fait rien, pourriez-vous nous en dire un peu plus long là-dessus. Comment ce différend prend-il naissance? Vient-il de ce que l'entreprise ferroviaire prétend qu'elle a compétence et que par conséquent vous ne pouvez imposer vos normes de sécurité?

M. Guthrie: Cela nous vient souvent des travailleurs quand il se produit un accident et qu'il y a des blessés; l'organisation syndicale peut approcher Travail Canada. Ou cela peut se

[Text]

Or, it could happen the other way, wherein no action had been taken to ensure that this type of incident does not occur again—that is from the preventative point of view.

So we will get representation from a union. For instance, I will give you a classic example. At a railway crossing, employees may be considered under the jurisdiction of the Railway Act while they are repairing that track or should they be exposed to a switch which presents a problem with an approaching train. This places them well within the jurisdiction of the Railway Act if they are contacted by that train. However, if they are contacted by a car crossing that particular area, then they are protected by Part IV of the Canada Labour Code.

The Chairman: What do the municipal police have to say about it? Federal intrusion into provincial powers?

Mr. Guthrie: Certainly there is a municipal and provincial involvement there too. So you are into four different jurisdictions.

Another area concerns a derailment which is a fairly current subject these days. While a railway-type crane is being moved to the site of the derailment and while it is on those tracks, it is considered to be under the protection or jurisdiction of the Railway Act. But when it arrives at the derailment site and starts to operate in an industrial nature, then it is considered to be under Part IV of the Canada Labour Code. But it is still located on the tracks and there is some concern or dispute as to whether it is under Part IV or under the jurisdiction of the Railway Act because it is still located on the tracks.

The Chairman: Mr. Guthrie, perhaps we could return to this Orwellian nightmare later on of overlap.

Mr. Guthrie: It is a problem area. We will be interested in your views. We will tell you some of the detail.

Mr. MacLellan: Just generally, Mr. Eberlee, you do not see where there are any government policies or practices that create barriers generally to regulatory reform?

Mr. Eberle: I do not think so, no. I think where there is a will, it is possible.

The Chairman: Yes.

Mr. MacLellan: You mentioned that your department really has instituted within itself a review of its own regulatory practices. Is that correct?

Mr. Eberle: That is correct, yes.

Mr. MacLellan: Yes, and of its technical regulations. I wonder, perhaps, if you could elaborate on that and give us the details of just exactly how this was done—give us a little more than you did in your follow-up from your opening remarks.

Mr. Eberle: Yes. As one of the administrative level committees within the department we have for instance the Standing Committee on Occupational Safety and Health. It is led by the branch which Mr. Guthrie represents and consists of representatives from the region as well who are actively involved in

[Translation]

produire de l'autre façon, où rien n'a été prévu pour s'assurer que ce genre d'incident ne se reproduise plus—c'est-à-dire du point de vue de la prévention.

Nous recevrons donc des instances de la part d'un syndicat. Par exemple, je vais vous donner un cas classique. A un passage à niveau, les ouvriers peuvent être considérés comme tombant sous le coup de la Loi sur les chemins de fer pendant qu'ils réparent la voie ou s'ils ont un aiguillage qui présente un problème avec l'approche d'un train. Cela les place sans aucun doute sous le coup de la Loi sur les chemins de fer s'ils sont frappés par le train. Toutefois, s'ils sont frappés par une voiture traversant le passage à niveau, ils sont protégés par la Partie IV du Code canadien du travail.

Le président: Qu'est-ce que la police municipale en dit? Intrusion fédérale dans les pouvoirs des provinces?

M. Guthrie: Bien sûr, cela implique la municipalité et la province également. Il y a donc quatre niveaux différents de compétence.

Un autre point concerne le déraillement, qui est une chose très courante ces jours-ci. Pendant qu'une grue sur rails se déplace vers le lieu du déraillement et pendant qu'elle est sur la voie, elle est considérée comme étant sous la protection ou le coup de la Loi sur les chemins de fer. Mais quand elle arrive sur les lieux du déraillement et qu'elle commence à travailler de façon industrielle, elle est considérée comme étant sous le coup de la Partie IV du Code canadien du travail. Mais elle est toujours sur la voie ferrée. On peut se demander et se disputer pour savoir si elle est sous le coup de la Partie IV ou sous le coup de la Loi sur les chemins de fer vu qu'elle est toujours sur la voie ferrée.

Le président: Monsieur Guthrie, nous pourrions peut-être revenir à ce cauchemar orwellien de chevauchement un peu tard.

M. Guthrie: C'est un problème. Vos vues nous intéresseraient. Nous vous donnerons certains des détails.

M. MacLellan: De façon générale, monsieur Eberlee, vous ne voyez pas de politiques ou pratiques gouvernementales qui créent des obstacles à la réforme réglementaire?

M. Eberle: Je ne le pense pas, non. Je pense que si l'on veut, on peut.

Le président: Oui.

M. MacLellan: Vous avez mentionné que votre ministère a institué chez lui une revue de ses propres pratiques de réglementation. Est-ce exact?

M. Eberle: C'est exact, oui.

M. MacLellan: Oui, et de ses règlements techniques. Je me demande si vous pourriez peut-être nous en parler et nous donner des détails sur la façon dont cela se fait exactement. Dites-nous-en un peu plus que vous l'avez fait dans votre présentation.

M. Eberle: Oui. L'un des comités administratifs au sein du ministère, par exemple, est le Comité permanent de la sécurité et de l'hygiène du travail. Il est dirigé par la direction que représente M. Guthrie et est formé aussi de représentants de la région, qui ont des rapports directs avec le public. Et je

[Texte]

meeting the public. And I guess it would be fair to say you have a number of things currently on the agenda of that committee. Is it possible for you to give an indication of the kinds of subjects that are under review?

• 1430

Mr. Guthrie: This committee meets at least once a year, sometimes more often. And it is chaired by a person from our regional offices because we are decentralized as well and being a co-chairmanship structure by somebody from our branch as well.

The types of subjects we might discuss would include possible revisions to regulations and areas that the regions have found from the program-delivery point of view that tend to create a problem for them. We discuss the development of guidelines to assist our LAO's who are our labour affairs officers and administer the act in the field, to interpret the regulations. There might be one dozen or more topics on the agenda but these are generally the problems that the regions have encountered and would like to discuss so as to establish projects or programs to resolve some of these problem areas.

Mr. MacLellan: And when was this initiated?

Mr. Guthrie: Shortly after we decentralized in 1978, it was felt that it would be a useful activity to discuss some of the regional operations with the resource people who are located at headquarters in Ottawa.

Mr. MacLellan: And what would you say it has accomplished so far?

Mr. Guthrie: I think it has accomplished quite a bit. It provides an opportunity for the regional people to sit down and discuss collectively some of their concerns with some of the people from headquarters.

Mr. Eberle: Perhaps we could give you an example of the kinds of problem we have. We have hours-of-service regulations for truck drivers. And we have encountered very severe problems of enforcement of those regulations, to the point where they are practically unenforceable. And there is no point in having something on the books that is unenforceable. So, this committee or its immediate predecessor—I guess maybe it was a specialized working party and then this committee inherited the problem—tried to develop alternative approaches, options, so as to determine how to handle the problem of excessive hours of interprovincial transport drivers. And those options were developed and ultimately taken out and discussed with the industry. Needless to say, neither the teamsters nor the Canadian Trucking Association want to change that. You know, it is a constant give-and-take proposition. But the idea that things were bad, in that case, really emerged from the regions. They said they just cannot make these things work.

Mr. MacLellan: This is not a special project? There is no procedure for a systematic review within this framework that you have set up?

Mr. Guthrie: A systematic review of the regulations?

Mr. MacLellan: Of the regulations, of the statutes?

[Traduction]

suppose qu'il y a déjà plusieurs questions à l'ordre du jour de ce comité. Pourriez-vous nous donner une idée des sujets à l'étude?

M. Guthrie: Ce comité se réunit au moins une fois l'an, parfois plus. Et il est coprésidé par un représentant de nos bureaux régionaux, car nous sommes également décentralisés, et par quelqu'un de notre direction.

Parmi les sujets qui peuvent retenir notre attention, on peut mentionner les révisions possibles des règlements et les secteurs qui ont tendance à créer des problèmes aux régions, du point de vue de l'exécution des programmes. Nous discutons de l'élaboration de principes directeurs pour aider nos AAT—ce sont nos agents des affaires du travail chargés de l'application de la loi sur le terrain, et de l'interprétation des règlements. Il peut y avoir une douzaine de sujets ou davantage à l'ordre du jour; il s'agit généralement des problèmes que les régions ont eus et qu'elles veulent discuter en vue de l'établissement de projets ou de programmes afin de résoudre certains de ces problèmes.

M. MacLellan: Et depuis quand cela fonctionne-t-il?

M. Guthrie: Peu après notre décentralisation en 1978, nous avons cru qu'il serait utile de discuter certaines des opérations régionales avec les personnes-ressources du siège administratif à Ottawa.

M. MacLellan: Et selon vous, qu'est-ce que cela a donné jusqu'à maintenant?

M. Guthrie: Je pense que cela a donné pas mal de choses. Cela donne la chance aux agents régionaux de venir discuter collectivement de certaines de leurs préoccupations avec des gens du bureau central.

M. Eberle: Nous pourrions peut-être vous donner un exemple du genre de problèmes que nous avons. Nous avons un règlement sur les heures de travail des camionneurs. Et nous nous sommes butés à de très sérieux problèmes dans l'application de ce règlement, au point qu'il est à toutes fins utiles inapplicable. Et il ne sert à rien de garder dans nos livres un règlement inapplicable. Par conséquent, ce comité ou son prédécesseur immédiat—je pense qu'il s'agissait d'un groupe de travail spécialisé et que ce comité a hérité du problème—a cherché d'autres solutions possibles, des options, afin de déterminer comment aborder le problème des heures de travail excessives pour les chauffeurs de camions en transport interprovincial. Il a formulé ces options et, ultimement, les a fait connaître et en a discuté avec l'industrie. Il va sans dire que ni les routiers ni l'Association canadienne du camionnage ne veulent changer cela. Vous savez, c'est un compromis constant. Mais c'est des régions, véritablement, qu'est sortie l'idée que les choses allaient mal, dans ce cas. D'après nos gens, cela ne pouvait pas marcher.

M. MacLellan: Ce n'est pas un projet spécial? Il n'existe pas de procédure de revue systématique dans ce cadre que vous avez établi?

M. Guthrie: Une revue systématique des règlements?

M. MacLellan: Des règlements? Des statuts?

[Text]

Mr. Guthrie: We do have a grants policy that our regulations will be reviewed on a periodic basis. And, as part of that policy regional people are involved. And we may attempt to review our regulations on the basis of two or three a year. We have had twenty-one under that; more to go. And the regions, at the time this review begins, are consulted and advise us of the recommendations they would like to see as well as of areas, as Mr. Eberlee pointed out that we could look at from the deregulation point of view. Are they really required? Are they requirements that we will meet, or could be handled in some other way?

Mr. MacLellan: Have you, in fact, actually deleted any regulations through this review or recommended any amendments to the statutes?

Mr. Eberlee: I think there are numerous examples.

• 1435

Mr. Guthrie: Not long ago we revised our sanitation regulations. At one point in time they used to reference a sanitary code from Health and Welfare that was literally full of little itty-bitty requirements that an employer must meet. We found that during a review of these sanitation regulations that we could, in fact, delete some of these requirements.

Mr. Eberlee: I think the sources of initiatives are located in a number of different places. I mentioned with respect to Appendix II, there is constant representation being made to us by trade unions and by business groups. There are catastrophic events; there are recommendations of major studies, there is just the simple updating process in the work of this committee, is as in the work of other departmental committees as well. We can see the necessity for planning a regular and rather comprehensive assessment of a particular regulatory program, and that is being planned as part of our evaluation and review procedure. So we can consciously say that by the year 1982 we are going to look at the way in which the labour standards code and its regulations operates and . . .

Mr. MacLellan: You have said that?

Mr. Eberlee: We have said that. That is part of our response to the Comptroller General's working study.

Mr. MacLellan: Is there any relationship between this process and the Comptroller General's evaluation program?

Mr. Eberlee: Well, I say that flows from the Comptroller General's impact study and from original plans to meet these requirements.

Mr. MacLellan: Yes. So your review process is related directly to and evolves from, or receives its initiative from, the Comptroller General's study?

Mr. Eberlee: Well, let me say that our review process in the past was perhaps more pragmatic and ad hoc.

Mr. MacLellan: Yes. I see.

Mr. Eberlee: And came from a whole bunch of different sources, but now we see that it should be plugged into the

[Translation]

M. Guthrie: Nous avons bien une politique prévoyant que nos règlements doivent être revus périodiquement. Et, cette politique prévoit la participation des gens des régions. Nous pouvons tenter de revoir deux ou trois de nos règlements par an. Nous en avons déjà passé vingt et un; d'autres sont à venir. Et, au moment où débute cette revue, les régions sont consultées et nous font connaître leurs recommandations ainsi que les domaines, comme l'a signalé M. Eberlee, que nous pourrions envisager de déréglementer. Sont-ils vraiment indispensables? Sont-ce des exigences auxquelles nous satisferons ou que nous pourrions aborder autrement?

M. MacLellan: Avez-vous effectivement supprimé des règlements ou recommandé des modifications aux statuts par suite de cette revue?

M. Eberlee: Les exemples sont nombreux.

M. Guthrie: Il n'y a pas longtemps, nous avons révisé nos règlements en matière de salubrité. A un certain moment donné, on renvoyait à un code de salubrité de Santé et Bien-être qui était littéralement farci de petites exigences très détaillées auxquelles l'employeur devait se conformer. La revue de ce règlement de salubrité a fait ressortir que nous pouvions, en fait, supprimer certaines de ces exigences.

M. Eberlee: Selon moi, les sources d'initiatives sont à plusieurs endroits. J'ai mentionné, à propos de l'Appendice II, que les syndicats et les groupes industriels n'arrêtent pas de faire des démarches auprès de nous. Il y a des catastrophes, il y a des recommandations d'études importantes; il y a le simple processus de mise à jour dans le travail de ce comité, tout comme dans le travail des autres comités ministériels. Nous pouvons voir la nécessité de planifier une évaluation régulière et passablement complète d'un programme de réglementation particulier, et cette planification fait partie de notre procédure d'évaluation et de revue. Par conséquent, nous pouvons dire en toute honnêteté que d'ici l'année 1982 nous allons nous arrêter au fonctionnement du code du travail et à ses règlements et . . .

M. MacLellan: Vous avez dit cela?

M. Eberlee: Nous avons dit cela. Cela fait partie de notre réponse à l'étude du Contrôleur général.

M. MacLellan: Y a-t-il un rapport entre ce processus et le programme d'évaluation du Contrôleur général?

M. Eberlee: Ma foi, cela découle de l'étude PPCG du contrôleur général et de nos plans initiaux pour satisfaire à ces exigences.

M. MacLellan: Oui. Ainsi, votre processus de revue est lié directement à l'étude du contrôleur général et en découle ou est déclenché par elle?

M. Eberlee: Eh bien, je vous dirai que, dans le passé, notre processus de revue a peut-être été plus pragmatique et porté davantage sur des cas d'espèces.

M. MacLellan: Oui. Je vois.

M. Eberlee: Et que l'initiative venait de tout un tas de sources différentes, alors que maintenant nous voyons qu'il

[Texte]

over-all planning and evaluation process that the Comptroller General's impact exercise laid upon us.

Mr. MacLellan: Have you set up any mechanism to ensure this co-operation, or is this just a general understanding?

Mr. Eberle: We have a plan or a scheme.

Mr. H. Buck (Program Evaluation Policy, Co-ordination and Liaison, Department of Labour): Of co-operation with the Comptroller General?

Mr. Eberle: The Comptroller General's program; yes.

Mr. Buck: There is a steady amount of co-operation in terms of the management systems within the department, including evaluation from the Comptroller General. There is a feed-back mechanism in terms of how we are doing. They are assisting us, yes.

Mr. Eberle: Right. But the Comptroller General made a study of our systems in the department and made a number of recommendations to us, and we will be entering into a contract with him in essence. We have developed the first two or three years, I guess, of the kind of review and planning procedure that will operate in respect to this sort of thing. On top of that, of course, we have developed a pretty comprehensive budgeting, planning and so forth precept.

Mr. MacLellan: What resources have you allocated to this internal review program?

Mr. Buck: The evaluation program?

Mr. MacLellan: Financial, yes;—or the regulatory review program. Both really. Could you break it down?

Mr. Eberle: It would be difficult to pick out or separate the resources because, when we reorganized the department in 1975 and put our operations out in the field, decentralized our operations, we retained headquarters' branches which had primarily planning, evaluation, review functions. Apart from anything else, the whole purpose of the occupational safety and health branch at headquarters—and it consists of specialists in a variety of fields related thereto—is to engage in review.

• 1440

But it is clear and has become clear in the last two or three years that even that review has to be plugged into a system. We have to have the wheels turning.

Mr. MacLellan: Do you feel now the resources allocated to this evaluation process or regulatory reform program are sufficient? Are there any constraints on the department to increase the amount of resources?

Mr. Eberle: We are going to have to put more resources into Mr. Buck's particular area if we are to satisfy the requirements of the Comptroller-General. There is no question about that. The government is going to have to—I hope—give us those resources, because I do not see us robbing the mediation and conciliation function it has got to keep going, or the field

[Traduction]

doit être lié au processus global de planification et d'évaluation que nous a imposé l'exercice PPCG du contrôleur général.

M. MacLellan: Avez-vous créé un mécanisme quelconque pour assurer cette collaboration ou ne s'agit-il que d'une entente générale?

M. Eberle: Nous avons un plan ou un programme.

M. H. Buck (Évaluation des programmes, Coordination des politiques et des liaisons, ministère du Travail): De collaboration avec le contrôleur général?

M. Eberle: Le programme du contrôleur général; oui.

M. Buck: Il y a une collaboration constante sur le plan des systèmes de gestion au sein du ministère, y compris sur celui de l'évaluation du contrôleur général. Il y a un mécanisme de rétroaction sur notre performance. Ils nous aident; oui.

M. Eberle: C'est vrai. Mais le contrôleur général a fait une étude des systèmes du ministère et nous a fait un certain nombre de recommandations; et allons signer un contrat, essentiellement, avec lui. Nous avons mis au point les deux ou trois premières années, je suppose, du genre de procédure de revue et de planification pour ce genre de choses. En plus, naturellement, nous avons élaboré un précepte pas mal complet de budgétisation, de planification, et ainsi de suite.

M. MacLellan: Quelles ressources avez-vous attribuées à ce programme de revue interne?

M. Buck: Le programme d'évaluation?

M. MacLellan: Les finances, oui; ou le programme de revue de la réglementation. Les deux, en fait. Pourriez-vous faire la répartition?

M. Eberle: Il serait difficile d'isoler ou de distinguer les ressources car, lors de la réorganisation du ministère en 1975 et de la décentralisation de nos opérations, nous avons gardé au siège administratif les directions qui avaient des fonctions essentiellement de planification, d'évaluation et de revue. A part tout le reste, la raison d'être de la Direction de la sécurité et de l'hygiène du travail au siège administratif—et elle est formée de spécialistes de divers domaines connexes—c'est de s'occuper de la revue.

Mais il est clair depuis deux ou trois ans que même cette revue doit être intégrée à un système. Il faut que la machine marche.

M. MacLellan: Estimez-vous suffisantes les ressources présentement affectées à ce processus d'évaluation ou à ce programme de réforme de la réglementation? Le ministère est-il soumis à des contraintes quant à l'augmentation des ressources?

M. Eberle: Nous allons devoir mettre plus de ressources dans le secteur particulier de M. Buck si nous voulons satisfaire aux exigences du Contrôleur général. Cela ne fait pas de doute. Le gouvernement devra—je l'espère—nous accorder ces ressources, car je nous vois mal retrancher des ressources à la fonction de médiation et de conciliation qu'il doit maintenir,

[Text]

inspection function, to plug in these other areas. So incremental resources will have to be provided.

Mr. MacLellan: The present budgetary levels of resources for this function are scarce?

Mr. Eberle: They are scarce, yes.

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Eberle: No civil servant ever admits, of course, he has enough resources.

Mr. R. Armstrong (Assistant Deputy Minister, Policy Coordination and Liaison, Labour Canada): I think it is fair to say, though, the department is a rather lean operation, and increasingly the resources are directed at the field, and I think that is as it should be. But the priorities are set and the money flows.

But you reach a point where you are stretched rather thinly, with many new responsibilities, which we welcome, flowing from the work of the Comptroller-General, flowing from commissions such as this. But you do wonder at what point you can stop, for example, our over-all liaison functions, say, with the private sector, which we would not want to jeopardize.

The deputy was showing me a rather flattering letter today we received from the Employers' Council of British Columbia, for example, saying that . . .

The Chairman: It is nice to get good, positive things out of British Columbia these days.

Mr. Armstrong: And we, I think, for a considerable period of time, had established relationships with Mr. Hamilton and his group there, because we believe in labour relations they had a unique contribution to offer.

Well, you do not want to undercut that to do the new things. You try to do most of them and do them well. But I think we are reaching a point—and I would not want to be labour it or exaggerate it—where some easing of the man-year constraint would seem to be indicated. In our case, that could be one or two person-years. We are not talking, in our department, of thousands and thousands of people. We are talking of, I think, 710 man-years, and within my own group, for example, you have 20, in which you might have three or four vacancies. So it is a very lean operation, to begin with.

The Chairman: Could I just ask you a question of this? Do you feel the internal regulatory review program being prompted by the Comptroller-General is causing you administrative problems which outweigh the benefits?

Mr. Armstrong: I would not say so. I would think from my own perspective the requirement to meet the demands of that world, to be able to say what you are doing and to link your requests for money to what you are doing in relation to your goals, is a valuable approach. I would not say at this point the cost had outrun the benefit. I would not want to say that, Mr. Peterson.

The Chairman: Would you say it might, at some point?

[Translation]

ou à la fonction d'inspection sur le terrain, pour les consacrer à ces autres secteurs. Il faudra donc qu'on nous accorde des ressources supplémentaires.

M. MacLellan: Les niveaux budgétaires actuels de ressources pour cette fonction sont bas?

M. Eberle: Ils sont bas, oui.

M. MacLellan: Oui.

M. Eberle: Évidemment, un fonctionnaire n'admet jamais qu'il a assez de ressources.

M. R. Armstrong (sous-ministre adjoint, Coordination des politiques et des liaisons, Travail Canada): Cependant, il serait juste de dire que le ministère est un service assez maigre, et qu'il oriente de plus en plus ses ressources vers les opérations sur le terrain, comme il se doit à mon sens. Mais les priorités sont établies et l'argent vient avec elles.

Mais vient un moment où on est étendu assez mince, avec de nombreuses responsabilités nouvelles, que nous acceptons avec empressement, découlant des travaux du Contrôleur général, de commissions comme celle-ci. C'est à se demander où nous pourrions arrêter, par exemple, nos fonctions de liaison globales, mettons, avec le secteur privé, que nous ne voudrions pas mettre en péril.

Le sous-ministre m'a montré aujourd'hui une lettre assez flatteuse que nous avons reçue du Conseil du patronat de la Colombie-Britannique, par exemple, disant que . . .

Le président: Il fait bon d'avoir quelque chose de bon et de positif de la Colombie-Britannique ces jours-ci.

M. Armstrong: Depuis un bon bout de temps, nous avons établi des relations avec M. Hamilton et son groupe là-bas, car nous croyions qu'ils avaient quelque chose de bien particulier à offrir dans le domaine des relations ouvrières.

Eh bien, nous ne voulons pas négliger cela pour nous lancer dans les nouvelles affaires. Nous cherchons à en faire la plupart et à bien les faire. Mais je pense que nous arrivons à un point—et je ne voudrais pas insister démesurément ni exagérer—où un relâchement des contraintes d'années-hommes semblerait indiqué. Dans notre cas, cela pourrait être une ou deux années-personnes. Dans notre ministère, nous n'avons pas des milliers et des milliers de personnes. Nous avons 710 années-hommes, sauf erreur, et dans mon propre groupe, par exemple, il y en a 20, parmi lesquelles il faut compter trois ou quatre vacances. C'est donc un service très maigre, au départ.

Le président: Puis-je vous poser une question à ce sujet? Croyez-vous que le programme interne de revue de la réglementation demandé par le Contrôleur général vous apporte plus de problèmes administratifs que d'avantages?

M. Armstrong: Je ne dirais pas cela. A mon point de vue, la nécessité de satisfaire aux exigences de ce monde-là, d'être en mesure de dire ce que l'on fait et de rattacher nos demandes de crédits à ce que nous faisons par rapport à nos objectifs est une approche qui a beaucoup de mérite. Je ne dirais pas à ce stade-ci que les coûts ont dépassé les avantages. Je ne dirais pas cela, monsieur Peterson.

Le président: Diriez-vous que cela pourrait arriver, à un moment donné?

[Texte]

Mr. Armstrong: I do not know to what degree—and I think the deputy minister alluded to that in the case of his discussion of his experience in Toronto with the decompression: where do you saw off?

The Chairman: The whole idea of the Comptroller-General is to encourage more efficient management . . .

Mr. Armstrong: And that is working, yes.

The Chairman: . . . to achieve more productivity, I suppose.

Mr. Armstrong: Well, I think that is what is happening.

The Chairman: More bang for the buck.

Mr. Armstrong: That is what is happening.

The Chairman: And you see that as being a positive result of the Comptroller-General's . . .

Mr. Armstrong: Yes, definitely.

Mr. Eberle: Oh, the spirit of it is very positive. But one finds sometimes in Ottawa that solutions are what we describe as wall-to-wall, rather than just sort of in the middle. Sometimes there is a little too much, an attempt to inject a system where life does not quite work that way. But we have to . . .

The Chairman: I suppose you resist . . .

Mr. Eberle: . . . work our way through this sort of thing. I find the Comptroller-General himself is a guy you can talk to and argue with.

The Chairman: Thank you.

Mr. Anguish, I believe you indicated you had some questions.

• 1445

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to address my remarks more specifically to the Socio-Economic Impact Analysis under the Treasury Board. And one suggestion that we had in our discussion paper, suggestion five, sort of deals with the proposal to expand the SEIA system to areas other than health, safety and fairness. Before we are going to do that, we would like to find out more about how the system performs. We understand from your opening statements that you have participated in one SEIA. It was terminated at some point because it did not meet the qualifications of going to the \$10 million level.

Did you publish any results of that SEIA? Were they turned over to Treasury Board? What actually happened when you found the program did not meet the qualifications?

Mr. Eberle: May I ask Mr. Mueller to respond?

Mr. M. Mueller (Director, Economic Analysis Branch, Department of Labour): Let me just give a specific answer to that question and elaborate a bit further on some of the work that we are currently doing. I think the question was raised about resources. Certainly resources are important to undertake a socio-economic impact analysis. It is not only just having a person-year but also the expertise that has to be developed in the course of doing this kind of activity. Despite

[Traduction]

M. Armstrong: Je ne sais pas dans quelle mesure. Je pense que le sous-ministre a fait allusion à cela en parlant de son expérience relative à la chambre de décompression à Toronto: où s'arrête-t-on?

Le président: L'idée fondamentale du Contrôleur général est d'encourager une gestion plus efficace . . .

M. Armstrong: Et cela marche, oui.

Le président: Pour atteindre à une plus grande productivité, je suppose.

M. Armstrong: Eh bien, je pense que c'est ce qui se passe.

Le président: Plus pour le dollar.

M. Armstrong: C'est ce qui arrive.

Le président: Et vous y voyez un résultat positif du travail du Contrôleur général . . .

M. Armstrong: Oui, à coup sûr.

M. Eberle: Oh, l'esprit est très positif. Mais on constate parfois à Ottawa que les solutions sont des solutions que je qualifie de mur à mur, plutôt que des solutions médianes. Parfois on va un peu trop loin, en essayant d'imposer un système là où les choses ne se passent pas tout à fait comme on se l'imagine. Mais nous devons . . .

Le président: Je suppose que vous résistez . . .

M. Eberle: . . . tirer votre parti de ce genre de choses. Je trouve que le Contrôleur général lui-même est un type à qui on peut parler et avec qui on peut discuter.

Le président: Merci.

Monsieur Anguish, vous avez, sauf erreur, indiqué que vous aviez des questions.

M. Anguish: Merci, monsieur le président.

J'aimerais parler plus spécifiquement du programme d'Analyse de l'impact socio-économique géré par le Conseil du Trésor. Une des propositions de notre document d'étude, la proposition cinq, traite en quelque sorte de la possibilité d'étendre le système AISE à des secteurs autres que la santé, la sécurité et l'équité. Avant de ce faire, nous aimerions mieux connaître le fonctionnement du système. Vous avez dit dans votre présentation que vous avez participé à une AISE. Vous y avez mis fin à un point donné parce que la condition des 10 millions de dollars ne s'appliquait pas.

Avez-vous publié les résultats de cette AISE? Les avez-vous remis au Conseil du Trésor? Qu'est-ce qui s'est passé, en fait, quand vous avez constaté que le programme ne répondait pas aux conditions?

M. Eberle: Puis-je demander à M. Mueller de répondre?

M. M. Mueller (directeur, Direction de l'analyse économique, ministère du Travail): Je vais répondre spécifiquement à votre question, puis je vous parlerai un peu plus du travail que nous faisons présentement. Je pense qu'on a soulevé la question des ressources. Certes, il est important d'avoir des ressources pour entreprendre une analyse de l'impact socio-économique. Il ne s'agit pas seulement d'une année-personne, mais aussi des connaissances spécialisées qu'il faut acquérir dans la réalisa-

[Text]

the fact that you have a Treasury Board administrative manual that lays out exactly what a cost-benefit analysis is and whether you should use cost-benefit here or risk analysis there, one has to have the manpower, the expertise to undertake this.

In the case of the specific changes in regulations that were laid out and drawn to our attention through the Occupational Safety and Health Branch, we in fact followed very closely the Treasury Board policy. And if we judge, in consultation with the Occupational Safety and Health Branch, that it is below the \$10 million limit, we state so and inform the Treasury Board of our investigation—This is all laid out in procedures—and proceed to promulgation through the other channels in the department of that new regulation.

In addition to developing some expertise in the area we have been carrying on some basic analysis in costing out certain labour standards. This can be done in the context of proposed changes in the labour code, which are always under review, and we are being asked to input our estimates of what this change might look like in dollar terms and give some sort of, if you will, rudimentary socio-economic impact analysis on these things. Though these are not published, they are for internal purposes because they form recommendations through the senior management level to the minister.

It is not only the regulatory form but I think the general idea that you do not get a free lunch anymore. Most departments, as I know, have been sensitized to the issue of costs and benefits and, over a number of years, I think the benefits will show up in having more rational regulations because you inject some more rational system into the evaluation of those changes and, if regulation is necessary, come up with better regulations. When you have various disciplines involved in running a government, having a second guess from someone who is sensitized to the analytical framework and provides some input into that decision-making process, should, in my view, provide for better regulation.

Mr. Anguish: I still have no feel for what actually happened to the Socio-Economic Impact Analysis that was requested by Treasury Board. What actually happened?

Mr. Mueller: No, no, the Treasury Board does not request. We review with the branch concerned whether in fact, under the Treasury Board policy, a socio-economic impact analysis is required. Then . . .

Mr. Anguish: Do not get too far ahead of me. I am trying to understand this a bit better. So it is Treasury Board though that sets the \$10 million threshold, is that correct?

Mr. Mueller: Yes.

• 1450

Mr. Anguish: So when you feel that you have a program such as this one involved in the uranium industry, that you feel

[Translation]

tion de ce genre d'activité. On a beau avoir un manuel administratif du Conseil du Trésor qui définit exactement ce que c'est qu'une analyse des coûts et des avantages, et précise dans quels cas il faut faire une analyse des coûts et des avantages et dans quels cas il faut faire une analyse de risque, encore faut-il avoir la main-d'œuvre, les connaissances spécialisées pour cela.

Dans le cas précis des changements de règlements que la Direction de la sécurité et de l'hygiène du travail a formulés et portés à notre attention, nous nous sommes en fait conformés de très près à la politique du Conseil du Trésor. Si nous jugeons, en consultation avec la Direction de la sécurité et de l'hygiène du travail, que c'est en deçà de la limite des 10 millions de dollars, nous le disons et faisons part de notre enquête au Conseil du Trésor—tout cela est exposé dans les procédures—et procédons à la promulgation de ce nouveau règlement suivant les autres mécanismes au ministère.

En plus des connaissances spécialisées que nous avons acquises dans ce domaine, nous avons fait certaines analyses de base pour la détermination du coût de certaines normes de travail. Cela peut se faire dans le contexte de propositions de changements au code du travail, qui est constamment à l'étude, quand on nous demande de formuler des estimations du coût en dollars de tel changement éventuel et de fournir en quelque sorte, si vous voulez, une analyse rudimentaire de l'impact socio-économique de ces choses-là. Nous ne les publions pas. Ce sont des données internes, qui sont la base de recommandations de la haute direction au ministre.

Ce n'est pas seulement à cause de la réforme de la réglementation, mais l'idée générale c'est qu'on n'obtient plus rien pour rien. La plupart des ministères, je le sais, ont été sensibilisés à la question des coûts et des avantages; et avec les années, je pense que les avantages seront une meilleure rationalisation des règlements par suite de l'application d'un système plus rationnel dans l'évaluation de ces changements et, le cas échéant, de l'adoption de meilleurs règlements. Compte tenu de l'interdisciplinarité de l'administration gouvernementale, on s'assure, à mon sens, une meilleure réglementation en faisant intervenir dans ce processus de décision des personnes qui sont sensibilisées au cadre analytique.

M. Anguish: Cela ne me dit toujours pas ce qui est effectivement advenu de l'Analyse de l'impact socio-économique commandée par le Conseil du Trésor. Que s'est-il passé en réalité?

M. Mueller: Non, non, le Conseil du Trésor ne commande pas. Nous voyons, avec la direction concernée, si la politique du Conseil du Trésor exige en fait une analyse de l'impact socio-économique. Ensuite . . .

M. Anguish: N'allez pas trop vite. J'essaie de comprendre un peu mieux. Ainsi, c'est le Conseil du Trésor, par contre, qui fixe le seuil des 10 millions de dollars. n'est-ce pas?

M. Mueller: Oui.

M. Anguish: Donc, quand vous avez un programme comme celui qui concerne l'industrie de l'uranium et qui, selon vous,

[Texte]

might exceed the \$10 million point, what happens? Take me from there.

Mr. Mueller: Because we have not faced that situation we have not actually done a full-fledged socio-economic impact analysis.

Mr. Anguish: Okay, but the deputy minister mentioned in his opening remarks that you had gone into one but had discovered . . .

Mr. Mueller: That it was below . . .

Mr. Anguish: . . . that it did not net that.

Mr. Mueller: That is right.

Mr. Anguish: Okay, why did you initiate it? Is the first thing you do establish where those \$10 million are? What is the first thing that happens?

Mr. Mueller: That is correct.

Mr. Eberle: You have to cost the proposition, which does take you down the road of utilizing the techniques in a rudimentary way, the techniques of SEIA, and then you come to the conclusion that it is outside the ballpark, and if it is below that limit you do not pursue it any further.

Mr. Mueller: Below that limit we do not pursue it. I understand that it is not a make-work project. We have looked into the estimation procedures, for example, of some of these studies that were done in the United States by OSHA. We are examining, at this time—unrelated to the federal jurisdiction, just to get a feel of what we face in terms of establishing the capital costs and operating costs of a regulation—in the textile industry what cotton dust standards would actually cost. I think, in your brief here, it is a question of judgement as to how much the capital and operating expenditures will cost on some of these standards. We find that of the estimates for implementing a certain rather difficult standard, such as eliminating cotton dust or keeping it within certain levels, one is \$5 million, the other is \$25 million.

Mr. Anguish: Have you ever done any analysis of other regulatory activities that you thought might have come to the \$10 million mark? Or is this one that you mentioned in your opening remarks the only one?

Mr. Mueller: We also consulted with occupational safety and health on the sanitary regulation when it came up. We were conscious of the process, and if regulations are necessary we would like to make sure that, in fact, we follow the procedure and not delay if the regulation is necessary. In consultation with, again, the other branches in the department, we established that under this particular change, the cleaning-up operation that was undertaken, it was not required.

Mr. Eberle: Certainly, if we had carried the matter of fire and explosion hazards in terminal and transfer grain elevators to regulations the costs of cleaning up the situation would probably have been more than \$10 million and we would have had the pleasure of doing done of these—the intellectual

[Traduction]

pourrait dépasser le cap des 10 millions de dollars, qu'est-ce qui se passe? Partons de là.

M. Mueller: Vu que le cas ne s'est pas posé, nous n'avons pas effectivement réalisé de véritable analyse complète de l'impact socio-économique.

M. Anguish: D'accord, mais le sous-ministre a mentionné dans sa présentation que vous en aviez entrepris une mais aviez découvert . . .

M. Mueller: Que c'était en deça . . .

M. Anguish: . . . que le coût n'atteignait pas ce montant.

M. Mueller: C'est juste.

M. Anguish: Bon. Pourquoi l'avez-vous entreprise? La première chose que vous faites, c'est d'établir si cela coûtera 10 millions de dollars? Qu'est-ce qui se passe en premier?

M. Mueller: C'est exact.

M. Eberle: Il faut établir le coût de la proposition, ce qui nous amène à utiliser les techniques de façon rudimentaire, c'est-à-dire les techniques d'AISE; ensuite, nous en venons à la conclusion que cela n'est pas couvert, de sorte que nous ne pouvons pas plus loin si c'est en deçà de la limite.

M. Mueller: En deçà de la limite, nous ne poursuivons pas. Ce n'est pas une affaire que nous faisons pour le plaisir de la chose. Nous avons examiné les procédures d'estimation, par exemple de certaines des études de ce type qui ont été faites aux États-Unis par l'OSHA. Présentement, nous examinons une question qui n'est pas de compétence fédérale juste pour nous faire une petite idée des problèmes que pose la détermination des coûts en capital et des coûts d'exploitation d'un règlement, ce que serait le coût effectif de normes sur la poussière de coton, dans l'industrie des textiles. Dans votre mémoire ici, l'estimation des dépenses de capital et des dépenses d'exploitation que supposent certaines de ces normes est une question de jugement, je pense. Parmi les estimations du coût de la mise en œuvre d'une certaine norme assez complexe, par exemple pour la suppression ou le maintien à certains niveaux de la poussière de coton, on en trouvera une de 5 millions de dollars et l'autre de 25 millions.

M. Anguish: Avez-vous déjà fait une analyse des autres activités de réglementation qui auraient pu, à votre avis, atteindre la marque des 10 millions de dollars? Ou celle que vous avez mentionnée dans votre présentation initiale est-elle la seule?

M. Mueller: Nous avons également consulté la Direction de la sécurité et de l'hygiène du travail sur le règlement relatif à la salubrité. Nous étions conscients du processus et, s'il faut un règlement, nous voulons nous assurer que nous suivons bien à la procédure sans occasionner de retards inutiles. Encore une fois en consultation avec les autres directions du ministère, nous avons établi que pour cette modification particulière, l'opération de nettoyage qui avait été entreprise, ce n'était pas nécessaire.

M. Eberle: Certes, si nous avions fait un règlement sur les dangers d'incendie et d'explosion dans les élévateurs de tête de ligne et les élévateurs de transfert, les coûts du nettoyage auraient probablement dépassé 10 millions de dollars et nous aurions eu le plaisir de faire une de ces—la satisfaction

[Text]

pleasure of doing one of these—analyses. But there, again, people accepted guidelines and have begun to clean themselves up.

Mr. Anguish: Exactly how do you determine the cost, whether or not in falls at \$10 million and above or below \$10 million? How do you determine that cost? What are the steps you take?

Mr. Mueller: We look at the parameters of the problem, and if it applies to the federal jurisdiction we look at the population that is affected. I am not exactly sure of what happened in the case of the uranium industry thing, but clearly having a feel of the general problem you come up with an estimation of what the potential costs might be and if it is within the boundary, or somewhere close, you do not proceed.

Mr. Eberle: Certainly, you have to talk to those who would be affected by it, you have to get an estimation of the number of cotton mills there are and the number of extractive devices there would have to be to get the cotton dust out of the atmosphere, how much they cost, and so on, and so on. The process depends upon the circumstance you are trying to control.

• 1455

Mr. Guthrie: If I might, Mr. Eberlee, I might be able to give you more of the specifics related to the revisions of the sanitation regulations that Mr. Mueller referred to. I was involved from the Occupational Safety and Health Branch in the revision of those regulations, and if you would refer to the last page of our presentation you will see the format that would generally follow in conducting a review of a set of regulations. You will notice on point (f) opposite point (f) which is actually point (g), at the preparation stage of the second draft we go to Mr. Mueller's group and advise them that we are conducting a review of this piece of legislation or revising the regulations. One of his officials will sit down with us and discuss point by point our proposed revisions to determine whether or not this is an additional requirement, whether it would be a hardship on the client, and try to sort out whether or not this is going to result in additional expenditures. You will notice that occurs on the second draft so that there is on-going consultation between the two branches throughout the rest of the process until it gets to the publication stage. At that point in time the study would accompany the...

Mr. Anguish: This whole chart on this page, is that the same as what you would use under the SEIA system?

Mr. Eberle: That is the total picture on the development of a regulation, but on the SEIA process...

Mr. Anguish: I would like to address directly the SEIA program. I do not know about anyone else who has attended the hearings, but I have trouble following if you fog the issue with regulation, revision, internal things, program evaluations from the Office of the Comptroller General or if you are talking about the SEIA program from Treasury Board. I have trouble differentiating all of that and it is becoming quite

[Translation]

intellectuelle de faire une de ces—analyses. Mais là encore les intéressés ont accepté les directives et ont commencé à faire leur nettoyage.

M. Anguish: Comment, exactement, déterminez-vous le coût, comment savez-vous s'il atteint 10 millions de dollars ou plus ou s'il est en deça de 10 millions? Comment déterminez-vous ce coût? Quelles sont les étapes que vous suivez?

M. Mueller: Nous examinons les paramètres du problème et, s'il est de compétence fédérale, nous voyons quelle population est touchée. Je ne suis pas trop sûr de ce qui s'est passé dans le cas de l'industrie de l'uranium, mais en ayant une bonne idée du problème général, nous faisons une estimation de ce que pourraient être les coûts éventuels et, s'ils sont en deça ou près de la limite, nous ne procédons pas.

M. Eberle: Certes, il faut parler aux intéressés, il faut obtenir une estimation du nombre d'usines de coton qu'il y a et du nombre de dispositifs de suppression qu'il faudrait pour retirer la poussière de coton de l'atmosphère, de leur prix et le reste et le reste. Le processus dépend de la circonstance que l'on veut réglementer.

M. Guthrie: Si vous me le permettez, monsieur Eberlee, je pourrais vous donner plus de détails sur les révisions des règlements de salubrité dont M. Mueller a parlé. J'ai participé au nom de la Direction de la sécurité et de l'hygiène du travail à la révision de ces règlements. Si vous vous reportez à la dernière page de notre présentation, vous verrez la formule que nous suivons généralement lorsque nous revoyons un ensemble de règlements. Comme us le remarquerez au point f), à côté du point f), en fait au point g), au stade de la rédaction du deuxième projet, nous informons le groupe de M. Mueller que nous faisons une revue de ce texte législatif ou que nous révisons le règlement. Un de ses fonctionnaires vient discuter avec nous, point par point, nos propositions de révision pour déterminer s'il s'agit d'une exigence nouvelle, si cela serait trop pour le client, et pour essayer de voir si cela entraînera ou non des dépenses supplémentaires. Vous remarquerez que cela se passe au stade du deuxième projet; il y a donc consultation constante entre les deux directions pendant tout le reste du processus jusqu'à l'étape de la publication. A ce stade-là, l'étude accompagnerait le...

M. Anguish: Le schéma de cette page, est-ce la même chose que ce que vous utiliseriez dans le système AISE?

M. Eberle: Cela vous donne un aperçu global de l'élaboration d'un règlement, mais pour ce qui est du processus AISE...

M. Anguish: J'aimerais parler spécifiquement du programme AISE. Je ne sais pas ce qu'en pensent les autres qui ont assisté à vos travaux, mais j'ai de la difficulté à suivre si vous semez la confusion avec la réglementation, les révisions, les questions internes, les évaluations de programmes du bureau du Contrôleur général ou si vous parlez du programme AISE du Conseil du Trésor. J'ai peine à faire la distinction

[Texte]

confusing to me to pick out what sector that comes from, and so I would like to just address the SEIA program. Okay? I asked that because I am really having trouble following up to now.

Mr. Eberle: Let us suppose that there is a seriously hazardous situation in some industry and we are developing a regulation to require certain standards to be adopted and certain procedures to be taken and certain facilities to be put in place. At this stage in the flow chart, the OSH Branch goes to Mr. Mueller. What would your procedures be, Mark, at that point to cope with the question of the cost of that thing?

Mr. Mueller: I would assign a staff member to this particular project who had expertise in the area of cost benefit analysis to define the parameters as much as possible in accordance with Treasury Board policy and undertake as required, if required, if it is above \$10 million, one year a socio-economic impact analysis. If it is an emergency regulation and is considered exempt for us to undertake a SEIA, we would then not proceed with the SEIA, otherwise we would.

The nature of the exercise thereafter is again one of establishing the parameters, determining if you are talking about occupational safety in health, how do you evaluate the risk to life if the regulation involves something like that, what discount rate do you establish in a technical manner for the cost benefit analysis. The parameters for using these things are laid out by Treasury Board and the technical advisory group which is available to us for consultation if we have any technical problems.

• 1500

Mr. Anguish: So \$10 million sometimes is not necessarily just a hard dollar amount.

Mr. Mueller: If we judge that, in fact, there are direct and indirect costs, we have to come up with some sort of figure and say this is direct cost to the employer. There may be indirect costs involved.

Mr. Anguish: Human life?

Mr. Mueller: If you wish. As I say, we have not done a full-fledged SEIA.

Mr. Anguish: Under the one SEIA you have taken part in, where you determined there was not a \$10 million threshold, did you publish or will you be publishing the results of what happened until that time?

Mr. Mueller: As far as I know, we are not required to do that.

Mr. Eberle: Well, is it particularly publishable?

Mr. Mueller: I do not think it is particularly relevant.

Mr. Eberle: I mean, some of it is pretty informal . . .

Mr. Anguish: There would not be any coherent information there to be published.

Mr. Mueller: No.

[Traduction]

entre tout cela et je n'arrive plus à voir de quel secteur cela vient. Aussi, j'aimerais parler seulement du programme AISE. D'accord? Je vous le demande, car j'ai vraiment de la difficulté à suivre jusqu'à maintenant.

M. Eberle: Supposons qu'il y ait une situation de danger grave dans une industrie et nous élaborions un règlement pour exiger l'adoption de certaines normes, la mise en œuvre de certaines procédures et la mise en place de certaines installations. A ce stade-ci du schéma, la Direction SHT s'adresse à M. Mueller. Quelles procédures suivriez-vous, Mark, à ce stade-ci, pour déterminer le coût de ces choses-là?

M. Mueller: J'affecterais à ce projet un des mes agents bien au fait de l'analyse des coûts et des avantages et le chargerais de définir les paramètres, autant que possible en conformité de la politique du Conseil du Trésor, et d'entreprendre au besoin, si nécessaire, une analyse de l'impact socio-économique si le coût dépasse 10 millions de dollars pour une année. S'il s'agit d'un règlement d'urgence et que nous nous jugions exemptés de l'AISE, nous ne ferions pas d'AISE; autrement nous en ferions une.

Encore une fois, il s'agit ensuite d'établir les paramètres, de déterminer si l'on parle de sécurité et d'hygiène du travail, d'évaluer les dangers pour la vie si le règlement comporte quelque chose comme cela, d'établir un taux d'escompte d'une manière technique pour l'analyse des coûts et des avantages. Les paramètres d'application de ces choses sont donnés par le Conseil du Trésor et par le groupe consultatif technique qui est à notre disposition pour des consultations sur des questions techniques.

M. Anguish: Par conséquent, les 10 millions de dollars ne sont pas toujours un montant fixe.

M. Mueller: Si nous jugeons qu'en fait il y a des coûts directs et indirects, nous devons établir un chiffre quelconque des coûts directs pour l'employeur. Il peut y avoir aussi des coûts indirects en jeu.

M. Anguish: Des vies humaines?

M. Mueller: Si vous voulez. Comme je l'ai dit, nous n'avons jamais fait de véritable AISE complète.

M. Anguish: Dans l'AISE à laquelle vous avez participé, où vous avez découvert que le seuil des 10 millions de dollars n'était pas atteint, avez-vous publié ou allez-vous publier les résultats de ce qui s'est passé jusque-là?

M. Mueller: Pour autant que je sache, nous n'y sommes pas tenus.

M. Eberle: Ma foi, est-ce particulièrement publiable?

M. Mueller: Je ne pense pas que ce soit particulièrement pertinent.

M. Eberle: Je veux dire qu'une partie de ces travaux se présente sous une forme assez peu . . .

M. Anguish: Il n'y aurait pas de renseignements cohérents à publier.

M. Mueller: Non.

[Text]

Mr. Eberle: No, it is not documentation, particularly I suppose. I am not the slightest bit concerned about publishing what is available.

Mr. Mueller: Neither am I, but I think it has to be of some relevance, or has to be in a shape or form such that it merits publication. If you clean up a regulation like the Sanitation Code, I wonder if it would be worth while to go into some of the details and say—well, Mr. Guthrie knows the code better. I have seen some things in it and it would be embarrassing, as a matter of fact, to talk about some of these things; to make it public. It does not matter how high you have to have tiles in a toilet and then evaluate the costs of providing additional tiles and the benefits derived from the additional tiles in firms or establishments under the federal jurisdiction.

Mr. Eric Milligan (Consultant to the Committee): Mr. Chairman, with your permission . . .

The Chairman: Sure.

Mr. Milligan: I just want to clarify it. I think one thing the committee is interested in is . . .

The Chairman: Excuse me.

Just for the record, this is Mr. Eric Milligan, who is part of our staff.

Mr. Milligan: To determine whether you are subject to SEIA, you must first get a rough estimate of the cost; are you above or below the threshold. The only time we have public information on government's appreciation of the cost of a regulatory initiative is when it is above the threshold. So one thing we were interested in was, well, if you have to do that rough estimate anyway, and you have worked up the data on it, then what would be the implications for you of releasing it? This is not going through the formal SEIA analysis. You are not bumping \$100,000 into dotting the i's and crossing the t's on the analysis, but your rough estimate indicated it was \$7.5 million per year, and therefore you did not go ahead. Then that would give the public some idea of what the cost of that initiative was.

Would you find that difficult? Would you feel it would create problems for you because you would have to devote more resources to that preliminary evaluation? If that was recommended by the committee, would you find that hard to live with? Do you think it would be not beneficial?

Mr. Mueller: I would have no objection to going ahead with that. The only additional resources which might be required are the extra paper and Mr. Jack's shop to look over whether it is proper English or French.

Mr. Eberle: But you know, sometimes you get into a situation where there may only be four or five companies in that particular industry, and they bloody well may not want the cost of what they are going to have to do identified to their competitors. When we got into this medical surveillance and clean-up program in country grain elevators, that issue arose. Pioneer Grain Company Limited—I will just use it as an example—did not want to be telling publicly, so Saskatchewan Wheat Pool would find out what kind of technology they were

[Translation]

M. Eberle: Non, ce n'est pas de la documentation, particulièrement, je suppose. Je n'ai pas la moindre inquiétude à publier ce qui est disponible.

M. Mueller: Moi non plus, mais je pense que cela devrait avoir une certaine pertinence, ou se présenter dans une forme telle que cela mérite d'être publié. Si vous expurgez un règlement comme le code de salubrité, je me demande s'il vaudrait la peine d'entrer dans certains détails et de dire . . . ma foi, M. Guthrie connaît mieux le code. J'y ai vu certaines choses et il serait effectivement embarrassant de parler de certaines de ces choses, de les rendre publiques. Peu importe la hauteur des carreaux à installer dans une toilette et l'évaluation du coût des carreaux supplémentaires et des avantages qui en découlent dans les entreprises ou les établissements de compétence fédérale.

M. Eric Milligan (conseiller du Comité): Monsieur le président, avec votre permission . . .

Le président: Bien sûr.

M. Milligan: Je veux éclaircir cela. Je pense que la question qui intéresse le comité est . . .

Le président: Excusez-moi.

Pour le compte rendu, ceci est M. Eric Milligan, membre de notre personnel.

M. Milligan: Pour déterminer si vous devez faire une AISE, vous devez d'abord obtenir une estimation grossière du coût; êtes-vous au-dessus ou en deçà du seuil. Le seul temps où nous ayons des renseignements publics sur les estimations gouvernementales du coût d'une initiative de réglementation, c'est lorsqu'il dépasse le seuil. Donc, une des choses qui nous intéressent, c'est de savoir ce que cela implique pour vous de publier cette estimation grossière, que vous avez dû faire de toute façon et pour laquelle vous avez élaboré des données? C'est autre chose que de faire une AISE en bonne et due forme. Vous n'engouffrez pas \$100,000 pour mettre les points sur les i et barrer les t dans l'analyse, mais votre première estimation indiquait un coût de 7.5 millions de dollars par an et c'est pourquoi vous n'avez pas procédé. Alors cela donnerait au public une idée du coût de cette initiative.

Cela serait-il difficile? D'après vous, cela vous créerait-il des problèmes, étant donné que vous devriez consacrer plus de ressources à cette évaluation préliminaire? Si le comité en faisait une recommandation, auriez-vous de la difficulté à vous en accommoder? Pensez-vous que cela ne serait pas utile?

M. Mueller: Je ne verrais pas d'inconvénient à le faire. Les seules autres ressources dont nous pourrions avoir besoin sont le papier supplémentaire et les services de la boîte de M. Jack pour nous assurer que c'est du bon anglais ou du bon français.

M. Eberle: Mais vous savez, parfois il n'y a que trois ou quatre entreprises dans une industrie donnée et elles ne tiennent certainement pas à ce que leurs concurrents connaissent le coût de ce qu'elles auront à faire. Quand nous avons entrepris ce programme de surveillance médicale et de nettoyage dans les élévateurs à grains régionaux, la question s'est posée. La Pioneer Grain Company Limited—que je cite seulement à titre d'exemple—ne voulait pas dire publiquement quels étaient ses coûts et ainsi de suite, pour ne pas que le

[Texte]

going to use, what the costs were, and so on. You have to protect the recipients of our regulatory largesse: to use a bit of judgment in these affairs.

Mr. Mueller: Yes, I understand. I am reminded of the published studies that have come out, the experimental studies that have come out through the Treasury Board. I do not know whether anybody has put a dollar figure behind these SEIA's, as established, I think it would be interesting for those who will be making recommendations to find out how costly these are and to get a dimension of the problem involved in establishing the costs and benefits of a particular regulation.

• 1505

Mr. Anguish: There is some validity in evaluating the evaluators.

Mr. Mueller: Well, I think dollar numbers will be just fine because I think there will be a considerable expense involved in doing particularly some of the more esoteric things that are being considered, and we might get involved in very esoteric things too. We get all these kinds of questions from our partners in the Occupational Safety and Health Branch: How will you evaluate life? Well, I will come to that when I am faced with the problem of how we will evaluate life. Maybe we cannot, and if we cannot, then we will have to say so. But the technical problems of doing a SEIA and the resources involved should not be underestimated.

Mr. Anguish: That brings us to another point. It seems you have a fairly good understanding of the SEIA program on tape. Do you feel you have a fairly good understanding of the SEIA program?

Mr. Mueller: Yes, I would say so, yes.

Mr. Anguish: It seems to me that it is kind of lengthy and complex and detailed. Do you think that maybe it is counter-productive to that point? Is all that detail necessary that is in there and is it counterproductive?

Mr. Mueller: Well, I think this depends on your objectives. I think you can do a simple accounting of the direct costs. If that is, in fact, what you are doing, you will not cover all the aspects that need to be covered when you consider a regulation which impinges upon more than dollars and cents. When you talk about social regulations, as this department is involved in, you have to take into consideration the countervailing interests, and this poses problems. You will come to judgment calls and you will have to either stand or fall on these things, because somebody else will come around and say you are wrong. If that is the case, well, the problem involved in undertaking an objective SEIA in its dry cost-benefit framework, will not be very useful. I think you have to leave it up to the objectivity and creativity of the people involved in it on what they can come up with, and through the channels within the department, make sure that this is, in fact, what will result. So there are, as I mentioned before, resources involved and we have to develop these resources and probably ask for more

[Traduction]

Syndicat du blé de la Saskatchewan sache quel type de technologie elle allait utiliser. Il faut protéger les bénéficiaires de nos largesses en matière de réglementation; avoir un peu de jugement dans ces situations.

M. Mueller: Oui, je comprends. Cela me rappelle les études publiées, les études expérimentales qui sont sorties par l'entremise du Conseil du Trésor. J'ignore si quelqu'un a déjà établi le coût en dollars de ces AISE. Je pense qu'il serait intéressant pour ceux qui feront des recommandations de savoir combien elles coûtent et de se faire une idée du problème que constitue la détermination des coûts et des avantages d'un règlement particulier.

M. Anguish: Il n'est pas mauvais d'évaluer les évaluateurs.

M. Mueller: Eh bien, je pense que les chiffres en dollars feraient très bien l'affaire, car il coûterait très cher de faire notamment certaines des choses les plus éotériques auxquelles l'on songe, et nous pourrions nous trouver dans des choses très éotériques également. Nos partenaires de la Direction de la sécurité et de l'hygiène du travail nous posent ce genre de questions: «Comment allez-vous évaluer la vie?» Eh bien, je verrai lorsque j'aurai le problème de savoir comment évaluer la vie. Nous ne le pouvons peut-être pas, et, si nous ne le pouvons pas, nous devons le dire. Mais il ne faut pas sous-estimer les problèmes techniques d'une AISE ni les ressources qu'elle consomme.

M. Anguish: Cela nous amène à un autre point. Il semble que vous comprenez assez bien le programme AISE sur bande. Croyez-vous que vous compreniez bien le programme AISE?

M. Mueller: Oui, je le croirais, oui.

M. Anguish: Il me semble que c'est pas mal long, complexe et détaillé. Estimez-vous que cela a peut-être un effet contraire sur ce point? Les détails exigés sont-ils tous nécessaires et cela déjoue-t-il l'objectif?

M. Mueller: Ma foi, je pense que cela dépend de ce que vous voulez. Je pense qu'on peut faire une simple comptabilité des coûts directs. Si l'on s'en tient à cela, on ne tient pas compte de tous les aspects dont il faut tenir compte lorsqu'on étudie un règlement qui a des implications autres que monétaires. Quand on s'intéresse à des règlements sociaux, ce qui est le cas de notre ministère, il faut prendre en compte les intérêts compensatoires, et cela pose des problèmes. Nous devons prendre des décisions en nous servant de notre jugement et être prêts à faire face à la musique, car il nous arrivera toujours quelqu'un pour nous dire que nous nous sommes trompés. Si c'est le cas, ma foi, le problème de l'exécution d'une AISE objective dans son cadre rigide des coûts et des avantages ne sera pas très utile. Je pense qu'il faut s'en remettre à l'objectivité et à la créativité des responsables et s'assurer, par les mécaniques en place dans le ministère, que c'est bien ce qui se produira. Donc, comme je l'ai mentionné tantôt, cela exige des ressources; nous devons développer ces ressources et probablement en

[Text]

resources if we have a complicated problem that we are facing in the light of regulatory . . .

Mr. Anguish: Were you able to get a handle on what amount of resources the department would have had to devote to the SEIA had you gone through with it? Can you comment on that fairly?

Mr. Mueller: No. I think we are now in the learning process. We are doing some pulling together of studies and are training one person in this particular field so that we are ready to do a full-fledged SEIA when the time comes. The internal process is laid out; how we proceed. There is consultation with OS—and when our time comes, we will co-operate to the fullest extent to provide the necessary analysis in the framework in which we are asked to do it.

Mr. Anguish: The technical advisory group within the Treasury Board Secretariat is supposed to provide some technical assistance to the departments, did you get far enough along in your SEIA to have the technical advisory group involved?

Mr. Mueller: We consulted with TAG and informed them of the situation. This is what is required under the policy and it was accepted.

Mr. Anguish: So, you did not request any technical expertise from them or they did not offer . . .

Mr. Mueller: No, because we stated the problem and our estimation to them and said that, given the situation, there is no requirement for the full-fledged SEIA.

Mr. Anguish: Yes. The program so far, the SEIA system, has only completed and published three, if I am not mistaken. Some might think that would indicate that the threshold is too high. What would the implications be for your department if the threshold were lowered to, say, \$5 million as opposed to the \$10 million?

• 1510

Mr. Mueller: I would suspect that our need for resources to undertake the SEIA would probably rise in geometric fashion.

Mr. Eberle: If I may interject, I would suspect that even a regulation that might cost in that vicinity will have been pretty thoroughly parsed by our people and might even have been the subject of a great deal of consultation with those who would be affected by it and they may have been shouting at us that it is too costly. But it is hard to quantify what additional resources we would require because we are probably coming close to . . .

Mr. Anguish: Is it not a requirement, now?

Mr. Eberle: Not in a formal sense, no; not as per what the Treasury Board wall-to-wall flow chart is but probably without too much formal effort we could meet a \$5,000 thing. I am sure that OSH, when you are working in the area of revising a regulation, you get into it pretty thoroughly, as it its . . .

Mr. Anguish: Would the possibility of performing SEIA analyses on proposed regulatory statutes in your department

[Translation]

demander davantage si nous faisons face à un problème compliqué à la lumière de la réforme de la réglementation . . .

M. Anguish: Avez-vous pu vous faire une idée de l'importance des ressources que le ministère aurait dû consacrer à l'AISE si vous étiez allés de l'avant? Pourriez-vous nous faire un commentaire à ce sujet, objectivement?

M. Mueller: Non. Nous sommes en train d'apprendre. Nous rassemblons des études et formons une personne dans ce domaine particulier afin d'être en mesure de mener une AISE en bonne et due forme quand le temps viendra. Le processus interne, la façon de procéder, est établi. Il y a consultation avec la SHT et, quand le temps viendra, nous collaborerons dans toute la mesure du possible pour fournir l'analyse nécessaire dans le cadre dans lequel on nous demande de le faire.

M. Anguish: Le groupe consultatif technique du Secrétariat du Conseil du Trésor est censé donner de l'aide technique aux ministères. Êtes-vous allés assez loin dans votre AISE pour faire intervenir le groupe consultatif technique?

M. Mueller: Nous avons consulté le GCT et nous lui avons fait part de la situation. La politique l'exige et cela a été accepté.

M. Anguish: Donc, vous ne lui avez pas demandé d'aide technique et il n'a pas offert . . .

M. Mueller: Non, car nous lui avons exposé le problème et notre estimation et lui avons dit que, dans les circonstances, il n'était pas nécessaire de faire une AISE en bonne et due forme.

M. Anguish: Oui. Jusqu'ici le programme, le système AISE n'a complété et publié que trois AISE, si je ne m'abuse. On pourrait croire que cela indique que le seuil est trop élevé. Quelles seraient les implications pour votre ministère si le seuil était ramené de 10 millions de dollars à, mettons, 5 millions?

M. Mueller: Je croirais que les ressources requises pour mener l'AISE augmenteraient probablement en progression géométrique.

M. Eberle: Si vous me le permettez, je dirais que même un règlement dont le coût se situerait dans ces environs aura été analysé pas mal en profondeur par nos fonctionnaires et aura peut-être même fait l'objet d'une consultation poussée auprès des personnes qu'il concerne et que ces personnes auront pu nous crier leur conviction qu'il coûte trop cher. Mais il est difficile de quantifier les ressources supplémentaires dont nous aurions besoins car nous approchons probablement de . . .

M. Anguish: N'est-ce pas une exigence, dès maintenant?

M. Eberle: Pas de façon formelle, non; pas selon le graphique de cheminement de mur à mur du Conseil du Trésor, mais nous pourrions probablement sans trop d'efforts nous conformer à une exigence de \$5,000. Je suis sûr que, quand vous travaillez à la révision d'un règlement à la SHT, vous y allez assez en profondeur, en ce qui . . .

M. Anguish: L'exécution d'analyses AISE dans le cas des projets de statuts de réglementation dans votre ministère

[Texte]

be a workable idea? Or again, do you feel that you fulfil that information now.

Mr. Eberle: I think it would be a worth-while requirement to impose if we were amending, for instance, the labour standards provision of the Code, to attempt to assess the impact of prohibiting unjust dismissal. That was one of the provisions put in in 1978. We did try but, of course, it was a very value judgment ridden sort of thing. And the question came up; it came up in the standing committee that reviewed the legislation. I think if we were required in a more formal, orderly basis to attach some estimation of the impact of a statutory provision it would be a good idea.

Mr. Anguish: In your particular department would a draft bill likely contain sufficient information to perform a SEIA?

Mr. Eberle: We would really be obliged to know pretty clearly what the impact of that provision was going to be upon those affected by it.

Mr. Anguish: You could see that information being contained in the bill.

Mr. Eberle: And I could see that being appended to the bill or being a requirement to file, say, with the standing committee that reviewed the bill in detail.

Mr. Anguish: Before I leave this whole area, Mr. Chairman, I would like one final thing, if you might put it in summary form. When you are preparing new regulatory legislation, what sort of analysis does this department carry out now. Could you summarize the facts?

Mr. Eberle: Let us say we are proposing to add several standards to our labour standards legislation, Part III of the Code. When we go to Cabinet to obtain policy approval for each of those standards we will, of course, advise Cabinet or the appropriate Cabinet committee of the implications of that standard: the likely cost, the likely impact, et cetera. That could very well be carried one step further and made public. Although, on the other hand, I suppose you would have a real old fight over the validity of your material when you went to the standing committee with the bill. But that would probably be a good thing.

The Chairman: Do you have any more questions to ask?

Mr. Anguish: I have a question which does not really require a value judgment on your part. I understand that the Canadian Labour Congress did not respond to the Treasury Board's evaluation of the SEIA system. Do you have any sort of feelings for organized labour's attitude towards regulatory reform and why they may not be wanting to respond? Would you respond to that?

• 1515

Mr. Eberle: Oh, I think many people in organized labour probably feel that a bunch of accountants with sharp pencils are taking over from where the heart ought to rule—to be extreme in defining it. I certainly discussed this with my friends in the trade union movement and their attitude is, oh,

[Traduction]

serait-elle une idée réalisable? Ou encore une fois, croyez-vous que vous établissez déjà ces renseignements.

M. Eberle: Je pense qu'il vaudrait la peine d'imposer cette exigence si, par exemple, nous modifions les dispositions du Code relatives aux normes de travail, pour tâcher d'évaluer les répercussions d'une interdiction de congédiement injuste. C'est une des dispositions que nous y avons incorporées en 1978. Nous avons essayé, mais naturellement c'est une chose pleine de jugements de valeur. Et la question s'est posée; elle s'est posée au comité permanent qui a étudié la mesure législative. Selon moi, ce serait une bonne idée que d'exiger une estimation plus formelle et plus ordonnée de l'impact d'une disposition statutaire.

M. Anguish: Dans votre ministère, un projet de loi contiendrait-il normalement assez de renseignements pour permettre l'exécution d'une AISE?

M. Eberle: Nous devrions avoir une très bonne idée de ce que serait l'impact de cette disposition sur les personnes qu'elle toucherait.

M. Anguish: Vous verriez donc la possibilité de faire figurer ces renseignements dans le projet de loi.

M. Eberle: Et je verrais la possibilité de les annexer au projet de loi ou d'en obliger la production, mettons, auprès du comité permanent qui ferait l'étude détaillée du projet de loi.

M. Anguish: Avant de passer à un autre point, monsieur le président, j'aimerais connaître une dernière chose, si vous pouviez me la résumer. Quand vous préparez une nouvelle mesure législative de réglementation, quelle sorte d'analyse votre ministère fait-il? Pourriez-vous nous résumer les faits?

M. Eberle: Supposons que nous voulions ajouter plusieurs nouvelles normes à notre loi sur les normes de travail, c'est-à-dire à la Partie III du Code. En nous adressant au Cabinet pour faire approuver en principe chacune de ces normes, nous ferons naturellement connaître au Cabinet ou à son comité compétent les implications de cette norme: le coût probable, les retombées probables, et ainsi de suite. On pourrait très bien faire un pas de plus et rendre ces renseignements publics. Mais, d'un autre côté, je suppose que nous aurions une bataille rangée à propos de la validité de nos documents lorsque nous nous présenterions devant le comité permanent avec le projet de loi. Mais ce serait probablement une bonne chose.

Le président: Avez-vous d'autres questions à poser?

M. Anguish: J'ai une question qui n'appelle pas vraiment un jugement de valeur de votre part. Je crois savoir que le Congrès du travail du Canada n'a pas réagi à l'évaluation du système d'AISE faite par le Conseil du Trésor. Avez-vous une idée de l'attitude des syndicats face à la réforme de la réglementation et des raisons pour lesquelles ils ne veulent peut-être pas réagir? Pourriez-vous nous en parler?

M. Eberle: Ma foi, je pense qu'un bon nombre de personnes dans les milieux syndicaux jugent probablement qu'une bande de comptables aux crayons bien taillés s'emparent des choses qui devraient être dictées par le cœur, si je puis définir le problème de façon aussi extrême. Certes, j'en ai discuté avec

[Text]

why do we have to go through all that stuff? Everybody knows that asbestos is a terrific hazard. That is the reaction.

Every time you have a bad industrial or mining accident and you have a coroner's inquest, you can almost count on the coroner's jury making recommendations that will take no account of the cost, there is no SEIA. It is a natural reaction. People want 100 per cent protection and then you have to respond to that. It is a perfectly valid reaction.

Mr. Anguish: I think in addition . . .

Mr. Eberle: I must admit that I tend to get kind of cynical about making too much of a science of some of these things. Some things have to operate by way of value judgment. You cannot measure some things. You cannot measure human life, but you cannot go crazy either. You cannot ban the passenger vehicle. Many people get killed on the highways but there has to be sense of proportion.

The Chairman: Just a supplementary if I could, since you are talking along this line. On this whole SEIA thing, do you think it is just a pain in the neck and it is not worthwhile and it is not going to encourage responsible regulations?

Mr. Eberle: Not at all, not at all. Perhaps at the expense of repeating myself, I think bureaucrats have to be reminded that regulations cost money. It is a darn good thing that we are caught up short on these things. We have a tendency in the labour department—or any other department—in dealing with health and safety to want to be knights in shining armour all the time. There is a cost to the sort of thing is. It establishes a way of thinking.

Mr. Armstrong: There is a difficulty here that, acting, the act is a regulation because that is the system under which we live. The rule of law says that we do not have authority to do anything except that which is authorized by law, and that gets pushed through the whole system. It certainly creates a certain rigidity, a certain lack of suppleness. No doubt you have encountered that as you go through the impressive list attached to the work of your predecessors—if I may describe them as such.

The Chairman: Mr. Armstrong, the public feels that the bureaucracy can do anything.

Mr. Armstrong: Can do anything? I do not know, we . . .

The Chairman: Did you find yourself hamstrung in certain areas?

Mr. Armstrong: I think the spirit of SEIA is terribly important and I think it may be sacrificed by the fact that in true regulatory style it sets a figure, and I am not sure that is where you want to be. I sympathize with the public. I do not see myself as a regulatory bureaucrat in the classic sense.

If I may pick up on the previous question, I think when regulatory reform was early talked about, some trade unions thought that meant a full-scale attack on collective bargaining itself . . .

[Translation]

mes amis dans les milieux syndicaux et ils se demandent bien pourquoi nous devons passer par tout cela. Tout le monde sait que l'amiante est un danger terrible. Telle est leur réaction.

Chaque fois qu'il y a un gros accident industriel ou minier et qu'il y a une enquête du coroner, on peut compter à coup sûr sur des recommandations du jury du coroner qui feront peu de cas des coûts; ils ne font pas d'AISE, eux. C'est une réaction naturelle. Les gens veulent une protection à 100 pour cent et il faut réagir à cela. C'est une réaction parfaitement valable.

M. Anguish: Je pense qu'en plus. . .

M. Eberle: Je dois admettre que j'ai tendance à être cynique à propos du caractère trop scientifique de certaines de ces choses. Il y a des choses qui dépendent de jugements de valeur. Il y a des choses qui ne se mesurent pas. On ne peut pas évaluer la vie humaine, mais on ne peut pas perdre la boule non plus. On ne peut pas interdire la voiture particulière. Il y a bien des gens qui se font tuer sur nos routes, mais il faut garder le sens des proportions.

Le président: Une question supplémentaire, si vous me le permettez, puisque vous parlez comme cela. Toute cette question d'AISE, croyez-vous qu'elle n'est qu'un embêtement, que cela ne vaut pas la peine et que cela ne se traduira pas par un sens de responsabilité accrue en matière de réglementation?

M. Eberle: Pas du tout, pas du tout. Au risque de me répéter, j'estime qu'il faut rappeler aux bureaucrates que les règlements coûtent de l'argent. C'est une sacrée bonne chose que nous soyons pris de court là-dedans. Nous avons tendance au ministère du Travail, comme dans n'importe quel autre ministère, lorsque nous traitons de la santé et de la sécurité, à toujours nous voir comme des chevaliers sans peur et sans reproches. Ce genre de choses coûte cher. Cela nous dicte une façon de penser.

M. Armstrong: Il y a ici une difficulté: la loi est un règlement, car tel est le système dans lequel nous sommes. La loi dit que nous n'avons aucun pouvoir de faire quoi que ce soit qui ne soit autorisé par la loi, et cela se répercute dans tout le système. Cela crée certainement une certaine rigidité, un certain manque de souplesse. Sans aucun doute, vous avez vu cela en repassant la liste impressionnante attachée au travail de vos prédécesseurs, si je peux les appeler comme cela.

Le président: Monsieur Armstrong, le public croit que les bureaucrates peuvent faire n'importe quoi.

M. Armstrong: N'importe quoi? Je ne sais pas, nous. . .

Le président: Vous êtes-vous trouvé paralysé dans certains secteurs?

M. Armstrong: Je pense que l'esprit de l'AISE est terriblement important et qu'il est parfois déjoué par le fait que, comme le veut tout bon règlement, il fixe un chiffre; et je ne suis pas sûr que c'est ce que vous voulez. Je sympathise avec le public. Je ne me considère pas comme un bureaucrate de réglementation au sens classique.

Si je puis revenir à la question précédente, à mon sens, quand on a commencé à parler de la réforme de la réglementation, certains syndicats ont cru qu'il s'agissait d'une attaque concertée contre la négociation collective elle-même. . .

[Texte]

The Chairman: Doing away with it.

Mr. Armstrong: . . . which is a framework policy, and it took a while to sort that out. I am not a regulator. I think you can see that from my comments. I think the spirit of SEIA is very important but the way it is expressed may well be losing the spirit of what SEIA reasonably wants done with that whole sensitising of the bureaucracy to the cost. I think it is unfortunate that, internally, we have to proceed by regulation. That is really what I am saying. But I sympathize with the public, of which I am also a member, and a vociferous member, but unfortunately I am regulated to a considerable extent and prevented from expressing our disagreement.

• 1520

The Chairman: Do you have more on that, on the SEIA side?

Mr. Anguish: Not on the SEIA. I have some other questions later on.

The Chairman: Can I ask a few questions about consultation and advance notice? You have indicated that you do consult regularly with industry but that you do have a very small clientele. It is generally the labour groups and the particular industry involved in the particular dispute and you do not have to worry about broad public consultation.

Mr. Armstrong: I would not agree with that. I think we discuss with pan-Canadian groups, CMA and the Chamber of Commerce, the CLC, the CSM, the CSD and individual employers. Once you start into the administration of a particular part, then you are into it with particular unions and particular companies, but, in the over-all, I think the Minister of Labour is in a difficult position, in a sense, of being held accountable for labour relations in the country. It only has a fairly narrow juridical base and I think he cannot act without a very wide consultation. And I think that we have endeavoured to carry that out but I am sure the Deputy would want to add to it.

The Chairman: Maybe I could define my question a little more narrowly. One of the ideas we are throwing out here is that through better consultative processes you can have better regulation, more responsive to the real needs of the country and the people in it. Can you enlighten us as to how we should be proceeding in this area? Do you have established or formalized procedures for consulting with your people?

Mr. Eberle: I certainly agree completely with the objective implicit in your question. One of the difficulties in this country is that we are so decentralized and so pluralist that it is totally impossible to get your hands around one single group or even one small set of groups that is genuinely representative of the interests that operate in our particular area. With each issue we have to be very sensitive, or try to be sensitive—we do not always succeed, of course—to the fact that the Canadian Labour Congress and its headquarters at Riverside Drive, while for most purposes we work through it, and certainly for our purposes try to keep it informed, we still must remember that maybe the Canadian Railway Labour Association will

[Traduction]

Le président: Pour s'en débarrasser.

M. Armstrong: . . . qui est une politique cadre, et il a fallu un certain temps pour lever la confusion. Je ne suis pas un faiseur de règlements. Je pense que cela se voit dans mes commentaires. Pour moi, l'esprit de l'AISE est très important, mais la façon de l'exprimer peut détruire l'esprit de ce qu'on cherche raisonnablement en voulant sensibiliser les bureaucrates aux coûts. A mon sens, il est malheureux que nous devions procéder par voie de règlement, à l'intérieur. Voilà ce que je dis. Mais je sympathise avec le public, dont je suis l'un des membres, et l'un des plus bruyants. Malheureusement je suis réglementé dans une large mesure et empêché d'exprimer notre désaccord.

Le président: Avez-vous autre chose là-dessus, sur la question de l'AISE?

M. Anguish: Pas à propos de l'AISE. J'aurai d'autres questions plus tard.

Le président: Puis-je poser quelques questions à propos de la consultation et du préavis? Vous avez indiqué que vous consultez régulièrement l'industrie mais que votre clientèle est très restreinte. Ce sont généralement les groupes syndicaux et l'industrie qu'oppose un différend particulier et vous n'avez pas à vous préoccuper de la consultation du grand public.

M. Armstrong: Je ne suis pas d'accord là-dessus. Je pense que nous avons des discussions avec des groupes pan-canadiens, l'AMC et la Chambre de commerce, le CTC, la CSN, la CSD et des employeurs individuels. Lorsqu'on entre dans l'administration d'une partie donnée, cela nous met en contact avec des entreprises et des syndicats particuliers, mais dans l'ensemble je pense que le ministre du Travail est dans la difficile position, en un sens, d'avoir à répondre des relations ouvrières dans le pays. Le fondement juridique est très faible et il ne peut pas agir sans une très vaste consultation. Et, selon moi, nous avons cherché à la faire. Mais je suis sûr que le sous-ministre voudrait ajouter quelque chose.

Le président: Je pourrais peut-être définir ma question un peu plus précisément. L'une des idées que nous avançons ici, c'est que l'amélioration des processus de consultation donnera de meilleurs règlements mieux adaptés aux véritables besoins du pays et de la population. Pourriez-vous nous éclairer sur la façon dont nous devrions procéder dans ce domaine? Avez-vous établi ou formalisé des procédures de consultation avec vos gens?

M. Eberle: Je suis certainement d'accord sur l'objectif sous-entendu dans votre question. L'une des difficultés dans notre pays, c'est que nous sommes tellement décentralisés et tellement pluralistes qu'il est absolument impossible de définir un groupe ou même un petit ensemble de groupes qui soit véritablement représentatif des intérêts qui se jouent dans notre domaine particulier. Dans chaque cas, nous devons être très sensibles, ou chercher à l'être—nous n'y arrivons pas toujours, évidemment—au fait que le Congrès du travail du Canada et son siège social de la promenade Riverside, bien que nous passions par lui pour la plupart des choses—et nous cherchons certainement à le tenir informé . . . Nous n'en devons pas

[Text]

have a special interest or the construction unions will have a special interest. There is just no way of bringing everybody together in one institution. And it is worse on the business side.

The Chairman: What would you think about if we came out with a proposal to the effect that for any particular regulatory moves that are being contemplated, you have a list and people can put themselves on that public list, or groups can, and you would be more or less obliged to consult with them if they put their names on that list prior to acting.

Mr. Eberle: I think it would be impossible really to satisfy the objective I say I think is implicit in the question, or that I infer from the question.

The Chairman: Why would it be impossible if the objective is that of broader consultation?

Mr. Eberle: I would be inclined to feel that the best that Parliament could do would be to direct in a policy sense that consultation be as broad as possible and . . .

The Chairman: That is motherhood. We all agree with that.

Mr. Eberle: It is motherhood, but I just cannot see a system that is going to satisfy all the diverse interests and requirements.

Mr. Armstrong: You want to present the opportunity where groups can do as you say rather than say that it must take place. I think this is the difference there which you recognize, and it may be that you need to require it both, given the size of the country, both in the west and in central Canada and the Atlantic. I do not know how you would do that.

The Chairman: Well, I guess this gets down maybe to the whole notice question and whether notification is desirable, worthwhile. You have indicated that you feel that a 90-day notice for any type of regulatory measure might be acceptable.

• 1525

Mr. Eberle: Yes—yes.

The Chairman: Could we shorten that at all?

Mr. Eberle: I would think that is fairly practical—but, you know, how do you give notice in a country as diverse as Canada?

The Chairman: Well, that is what I was going to ask you, too. You have had some experience in notifying people about things. *The Canada Gazette* is probably not the best organ.

Mr. Eberle: We know what our client interest is. We have probably got them on addressograph plates—I would not swear to that but we know who they are. You could certainly send out notice to the grain-handling industry when you were doing something—and we do, actually; we do that. Some things may sometimes fall between two stools, but we do that.

[Translation]

moins oublier que l'Association des syndicats de cheminots du Canada ou les syndicats de la construction ont peut-être un intérêt spécial. Il n'y a absolument aucun moyen de regrouper tout le monde dans une même institution. Et c'est encore pire dans le monde des affaires.

Le président: Que diriez-vous si nous arrivions avec une proposition suivant laquelle, pour chaque initiative particulière de réglementation que vous envisagiez, vous devriez avoir une liste, une liste publique sur laquelle des gens ou des groupes pourraient se faire inscrire, et que vous soyez plus ou moins obligés de les consulter avant d'agir s'ils mettent leur nom sur la liste.

M. Eberle: Je pense qu'il serait impossible véritablement de satisfaire à l'objectif qui, à mon sens, est sous-entendu dans votre question, ou que je crois déceler dans votre question.

Le président: Pourquoi serait-ce impossible si l'objectif est une consultation élargie?

M. Eberle: Je serais porté à croire que le Parlement ne peut aller plus loin que d'adopter une politique obligeant à une consultation aussi vaste que possible et . . .

Le président: C'est l'évidence même. Nous sommes tous d'accord là-dessus.

M. Eberle: C'est l'évidence même, mais je n'arrive pas à imaginer un système qui puisse satisfaire à toutes les exigences et à tous les intérêts divers.

M. Armstrong: Vous voulez donner à des groupes la possibilité de faire comme vous dites plutôt que d'imposer cela. Je pense que c'est la différence que vous reconnaissez, et il se peut que vous deviez l'exiger, étant donné l'étendue du pays, autant dans l'ouest que dans le Canada central et dans la région de l'Atlantique. Je ne sais pas comment vous vous y prendriez.

Le président: Eh bien, je suppose que cela revient peut-être à toute la question du préavis, à la question de savoir si le préavis est souhaitable, s'il est utile. Vous avez indiqué qu'un préavis de 90 jours pour tout type de mesure de réglementation pourrait être acceptable.

M. Eberle: Oui . . . oui.

Le président: Pourrions-nous raccourcir cela?

M. Eberle: Je pense que c'est assez pratique . . . Mais, vous savez, comment donne-t-on un préavis dans un pays aussi diversifié que le Canada?

Le président: Eh bien, c'est ce que j'allais vous demander, également. Vous avez de l'expérience de ces choses-là. La *Gazette du Canada* est probablement la meilleur organe.

M. Eberle: Nous savons quel est l'intérêt de nos clients. Nous les avons probablement sur des plaques d'adressographe . . . Je ne je jurerais pas, mais nous savons qui ils sont. Nous pourrions certainement faire savoir à l'industrie de la manutention des céréales que nous allons faire quelque chose . . . Et en fait nous le faisons; c'est ce que nous faisons. Il y a des choses qui tombent parfois entre deux chaises, mais nous le faisons.

[Texte]

Earlier on, I thought perhaps you might be heading in the direction of saying: should we establish a comprehensive Canadian council on regulatory review . . .

The Chairman: And consultation. No, we do not want to burden you; but you can appreciate our dilemma. We have to come up with something besides a platitudinous statement.

Mr. Eberle: Yes.

We tried, in 1975, to establish a Canada labour relations council and it was envisaged that that would be not a one-stop shopping establishment but certainly a very key element in discussing legislation, or the development of legislation—maybe regulation to some extent but using some judgment there; but, of course, that did not survive. But even then, it was not possible to really incorporate all interests into one institution.

Mr. Armstrong: What you have to recognize is that government, in acting, is acting at many different levels, and one level that now occupies the politicians, in my view, is basic political questions of, say, energy and the constitution and the economy. Yet, there is another level which we are addressing, in a way.

Once we doubled the lines of track, we had to be concerned about the size of boxcars. That just happened that way. When there was a single track, it did not matter how wide the train was.

And life has become rather more complex, and it seems to me that judgment will need to be made that some activity is inherently administrative and ought to be, in a sense, less political. That does not mean that the political level is less responsible for it in the ultimate sense, and that poses, in itself, a difficulty, but at that other level; then one can open it up, and it has implications for the style of government, it seems to me, and the openness of government. And the political level has to stand behind the process because it will, in a way, deny itself checkpoints in that process.

So I think that one thread through what you might lead to is somewhere there. If we treat everything as if it is of the same magnitude and order, then everything gets clothed with secrecy under the system—you know, all those questions with which you are very familiar.

The Chairman: Have you ever been accused by any party, be it business or labour or whatever, of not consulting with them adequately before you do regulate?

Mr. Eberle: Oh, that! You know, when a bunch of people do not like a regulation, that is one of the standard elements in any political bill of particulars against what you are trying to do: that the consultation was inadequate. You could have talked to them for six months but the consultation . . .

The Chairman: They do not accuse you of not consulting; they just accuse you of not listening?

Mr. Eberle: You bet. That is what it comes down to, I guess, in the final analysis.

[Traduction]

Plus tôt, j'ai cru que vous vous orientiez peut-être pour nous dire: «Devrions-nous créer un grand Conseil canadien de revue de la réglementation . . .

Le président: Et de la consultation. Non, nous ne voulons pas vous surcharger; mais vous comprenez notre dilemme. Nous devons arriver avec quelque chose d'autre que des platitudes.

M. Eberle: Oui.

En 1975, nous avons essayé d'établir un conseil canadien des relations ouvrières. Nous avons imaginé que ce ne serait pas un établissement où on trouverait toutes les solutions mais qu'il constituerait certainement un élément clé dans l'élaboration de nos mesures législatives . . . Et peut-être de nos règlements dans une certaine mesure, mais en nous servant de notre jugement. Mais, évidemment l'idée n'a pas fait long feu. Mais même là, il n'était pas possible d'incorporer tous les intérêts dans une même institution.

M. Armstrong: Il faut reconnaître que le gouvernement, lorsqu'il agit, agit à bien des niveaux différents, et que l'un des niveaux qui retient maintenant l'attention des hommes politiques, à mon sens, concerne les questions politiques fondamentales de, mettons, l'énergie, la constitution et l'économie. Pourtant, il y a un autre niveau qui nous concerne en un sens.

Une fois que nous avons doublé les voies ferrées, nous avons dû nous préoccuper de la dimension des wagons couverts. C'est ainsi que cela s'est passé. Quand il y avait une seule voie, la largeur du train n'avait aucune importance.

Et la vie est beaucoup plus complexe, et il me semble qu'il faudra reconnaître que certaines activités sont essentiellement administratives et qu'elles doivent être, en un sens, moins politiques. Cela ne signifie pas que le niveau politique en est moins responsable, en dernier ressort, ce qui en soi pose une difficulté, mais à cet autre niveau; on peut alors l'ouvrir, et cela a des implications sur le style de gouvernement, il me semble, et sur l'ouverture du gouvernement. Et le niveau politique doit appuyer le processus car, en un sens, il se priverait de points de contrôle dans ce processus.

Donc, je pense qu'il y a là quelque part un fil conducteur. Si nous traitons toutes choses comme si elles étaient de la même importance et de la même nature, alors tout revêt le voile du secret qu'impose le système . . . vous savez, toutes ces questions que vous connaissez bien.

Le président: Quelqu'un, dans le monde des affaires, les syndicats ou ailleurs, vous a-t-il déjà reproché de ne pas les consulter de façon suffisante avant de faire des règlements?

M. Eberle: Oh, cela! Vous savez, quand un groupe n'aime pas un règlement, c'est là un des éléments types de n'importe quel réquisitoire politique contre ce que nous cherchons à faire: la consultation a été insuffisante. Nous pouvons leur avoir parlé pendant six mois, mais la consultation . . .

Le président: Ils ne vous accusent pas de ne pas les consulter; ils vous accusent seulement de ne pas les écouter?

M. Eberle: Vous parlez! Je suppose que c'est à cela que cela revient, en dernière analyse.

[Text]

Mr. Armstrong: "What did we do wrong?" I always hear this: "What did we do wrong?"

I remember this gentleman from British Columbia, when Mr. Mackasey was the minister. Mr. Mackasey left the room for a while, and obviously he was hellbent to go in another direction. I was the consultee, and this gentleman turned and looked at me and said: "Armstrong, where did we go wrong?"

Now, there is no answer to that. Mr. Mackasey was right; I guess they went wrong.

Mr. Eberle: But we do sometimes fail to communicate with all concerned.

• 1530

The Chairman: But you do not need any type of system such as a public list or record that would help you minimize those.

Mr. Eberle: As I say, we do know precisely who our clients are, by name . . .

The Chairman: Okay, so you have no problems.

Mr. Eberle: . . . so we could certainly spread the advice widely.

The Chairman: Tell me, when you do have these private contacts and these consultations, do you make records of them? Are these records public?

Mr. Eberle: We make records and certainly if the freedom of information legislation passes they would be.

The Chairman: Is that going to cause any problems for you, do you think?

Mr. Eberle: I do not think so, but again it would depend on the parties. Sometimes people come to us, even trade unions do that, and privately say, well, it is not so bad but we will have to go out there and make a few speeches against it. You would have problems with discretion.

Mr. Armstrong: With respect to major legislative review the parties would generally be on record, often section by section, with respect to what their position is, but that very well may be trading within which is very much the last minute and does not appear anywhere except that somehow the statute was amended to delete something that everyone regarded as offensive or inoffensive, as the case may be.

The Chairman: So the access to information legislation you do not think is going to hamper you in your work because the record will just be less complete.

Mr. Eberle: No, no. My experience over many years in the public service is that usually it is only half a report that leaks, or half a file that leaks. I have found that it is better if the whole file should be available because it has the whole story in it.

The Chairman: All 64 pages.

Mr. Eberle: Exactly. Well, that could have been 102 pages. No harm is ever done by full disclosure.

[Translation]

M. Armstrong: «Qu'est-ce que nous avons fait de travers?» C'est toujours la même rengaine: «Qu'est-ce que nous avons fait de travers?»

Je me souviens de ce monsieur de Colombie-Britannique, du temps que M. Mackasey était notre ministre. M. Mackasey était sorti de la pièce pour quelques minutes et il était manifestement décidé à aller dans un autre sens. J'étais le consulté, et ce monsieur s'est tourné vers moi, m'a regardé et m'a dit: «Armstrong, où nous sommes-nous trompés?»

Il n'y a pas de réponse à cela. M. Mackasey avait raison; je suppose qu'ils s'étaient trompés.

M. Eberle: Mais il nous arrive de ne pas réussir à communiquer avec tous les intéressés.

Le président: Mais vous n'avez pas de système, comme une liste ou un registre public qui vous aiderait à minimiser ces cas.

M. Eberle: Comme je l'ai dit, nous connaissons exactement qui sont nos clients, par leur nom . . .

Le président: D'accord, donc vous n'avez pas de problèmes.

M. Eberle: . . . de sorte que nous pourrions certainement diffuser largement l'avis.

Le président: Dites-moi, quand vous avez ces contacts privés et ces consultations, en faites-vous des comptes rendus? Ces comptes rendus sont-ils publics?

M. Eberle: Nous faisons des comptes rendus et ils seraient certainement publics si la loi sur la liberté d'accès à l'information est adoptée.

Le président: Cela vous causerait-il des problèmes, à votre avis?

M. Eberle: Je ne le pense pas, mais encore une fois cela dépendrait des parties concernées. Il y a parfois des gens qui viennent nous trouver—même les syndicats le font—et nous disent en privé: «Ma foi, ce n'est pas si mal, mais nous devons aller faire quelques discours contre cela.» Nous aurions des problèmes à assurer la discrétion.

M. Armstrong: Dans le cas des revues législatives importantes, les parties feraient généralement connaître leur position, souvent article par article; mais, dans d'autres cas, ce peut très bien être du marchandage de dernière minute qui ne figure nulle part, si ce n'est sous la forme d'une modification supprimant quelque chose que tout le monde considérerait comme offensant ou inoffensif, selon le cas.

Le président: Ainsi, vous ne croyez pas que la loi sur la liberté d'accès à l'information vous nuira dans votre travail, car le compte rendu sera tout simplement moins complet.

M. Eberle: Non, non. Selon mon expérience de bien des années dans la Fonction publique, ce n'est ordinairement que la moitié d'un rapport qui fuit, ou la moitié d'un dossier. Je trouve qu'il est toujours mieux de faire connaître tout le dossier, car il contient tous les faits.

Le président: Les 64 pages, en entier.

M. Eberle: Exactement. Eh bien, cela aurait pu être 102 pages. Cela ne fait jamais de tort de tout divulguer.

[Texte]

The Chairman: May I just ask one more question? Again, on a means of getting notice. Are you familiar with the idea of a regulatory agenda or a regulatory calendar? In the United States you have to provide a menu of what you might be doing in the future in terms of regulations so anybody can take a look at it and if they have any comments on it is going to affect them they can come and buttonhole you. How do you feel about that type of approach?

Mr. Eberle: I think it is quite a feasible approach. Indeed, perhaps coupled with a regular cycle of evaluation and review you would be in a position to establish such a calendar. I go back to what I said earlier, review or even the establishment of the regulations tends to be somewhat pragmatic and somewhat ad hoc, responding to the crisis of this week. Mind you, you will always have to be sufficiently flexible that you can respond to the crisis of this week.

The Chairman: The one thing we do not want to do is impose burdens that are going to be unworkable. We are looking to see if there are any procedures which if standardized will aid and abet the system.

Mr. Eberle: May I ask a question? If members of Parliament were informed on more of a systematic basis that in a particular department work was going forward in such and such a direction, would that be useful in terms of what they are advising their own constituents who are probably on their backs from time to time? We do not really communicate with members of Parliament. I have always thought members of Parliament were the prime representatives of people in different parts of the country.

The Chairman: We are, except that we often do not know what is going on either.

Mr. Eberle: Maybe we should rectify that problem.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: I would find that helpful. I know that quite often I get information, however I get it, through the government or through the parliamentary system, which I hand back to certain people in the constituency. For example, on this task force we are on now I touched base with a few Chamber of Commerce organizations within the constituency, and I touched base on some other things with other groups within the constituency, so it would be helpful to me as a member of Parliament. And I have selective mailing lists that I have kind of broken down into areas of special interest. I do not know that it would solve the whole problem, but I think it would be helpful to members of Parliament. It would help to inform the public. But then there is always the problem of some members not maybe following that same format and it would not be consistent, I do not think, across the country from one point to the other.

• 1535

Ms. G. Kunka (Director, Federal Provincial Relations, Labour Canada): But surely, if a member of Parliament saw a regulation in any department that caught his eye, and he knows what the interest of his constituents are, then at least he

[Traduction]

Le président: Puis-je vous poser une dernière question? Encore une fois, c'est sur la façon de donner le préavis. Connaissez-vous l'idée d'un agenda de réglementation? Aux États-Unis, on doit donner le menu de réglementation à venir, de sorte que tout le monde peut en prendre connaissance; et si quelqu'un a des commentaires ou si cela le concerne, il peut vous tasser dans le coin. Quel est votre sentiment sur ce type d'approche?

M. Eberle: Je pense que c'est très faisable. En effet, nous serions peut-être en mesure d'établir un tel calendrier, peut-être doublé d'un cycle régulier d'évaluation et de revue. Je reviens à ce que j'ai dit tantôt, soit que la revue et même l'établissement des règlements ont tendance à être pragmatiques et inarticulés, en réaction à la crise de la semaine. Remarquez bien, nous devons toujours être suffisamment souples pour pouvoir réagir à la crise de cette semaine.

Le président: S'il y a une chose que je ne veux pas, c'est bien de vous imposer des fardeaux qui soient des camisoles de force. Nous cherchons à voir s'il y a des procédures normalisées qui aideraient et soutiendraient le système.

M. Eberle: Puis-je poser une question? Si les députés étaient renseignés plus systématiquement sur l'orientation des travaux qui se font dans un ministère particulier, cela leur serait-il utile dans les conseils qu'ils donnent à leurs commettants, qu'ils ont probablement sur le dos de temps à autre? Nous ne communiquons pas vraiment avec les députés. J'ai toujours cru que les députés étaient les premiers représentants du peuple dans les différents coins du pays.

Le président: Nous le sommes, sauf que souvent nous ne savons pas ce qui se passe non plus.

M. Eberle: Nous devrions peut-être corriger cela.

Le président: Monsieur Anguish.

M. Anguish: Cela me serait utile. Très souvent j'obtiens des renseignements, peu importe comment, du gouvernement ou par l'entremise du système parlementaire, que je transmets à certaines personnes dans ma circonscription. Par exemple, j'ai eu des conversations avec certaines chambres de commerce de ma circonscription à propos du groupe de travail dont nous faisons partie, et j'ai parlé de certaines autres choses avec d'autres groupes dans ma circonscription; cela me serait donc utile en tant que député. Et j'ai des listes de diffusion sélectives que j'ai organisées par secteurs d'intérêt spécial. Je ne sais pas si cela réglerait tout le problème, mais je pense que cela serait utile aux députés. Cela les aiderait à informer le public. Mais il reste que certains députés ne suivraient peut-être pas le même modèle et que cela ne serait pas uniforme, je pense, à travers le pays, d'un endroit à l'autre.

Md G. Kunka (directeur, Relations fédérales-provinciales, Travail Canada): Mais sûrement, si un règlement d'un ministère retenait l'attention d'un député, vu que ce dernier connaît les intérêts de ses commettants, il pourrait tout au moins

[Text]

would quickly be able to say: okay, that is something that is important, and find a way of communicating it.

Mr. Anguish: Well, I think there is some bias . . .

Ms. Kunka: Even if it is not uniform, at least he or she is looking at how they perceive the interest of their constituents. But they have got that opportunity and right to do it as they see fit.

Mr. Anguish: Yes.

Ms. Kunka: At least they have access to the information.

The Chairman: I guess this is what we are aiming at, one of the motherhood issues. In the U.S. we received the comment that the regulatory agenda is a useful way for people in departments, in government and for members of Parliament to find out what is going on and what is being contemplated. It also imposes a discipline on a department of thinking out in advance where they might have to be shopping. I do not know but it may be an extra paper burden that is not worth it. These are the types of things we have to consider.

Mr. Eberle: I think it makes a lot of sense.

Mr. Milligan: Just one clarification. The agenda, which unlike the calendar which centralizes all the initiatives of government, is published individually by each department quarterly or half yearly and it just provides basic details, enabling statutes, general purpose regulations and so on.

What we were told in Washington was that the agenda had been helpful in the private sector whereas the calendar was not being read at all. And the calendar was what the Economic Council recommended and it does not seem to have been successful down there. The agenda seems to have been quite successful. One reason is that the internal management of the regulatory operations for the first time at the top level found out what was percolating down in the bowels of their operations. I thought well, that sounds great, that is a really good idea to have it up here. And then I began to wonder well, maybe we have smaller operations, comparatively, maybe there are better lines of communication, maybe the deputies and assistant deputies do have a better idea of the thinking at the problem definition stage where somebody has identified a possible need for a new initiative.

Within your own department, as deputy, are you ever caught by surprise by some of the things that come up, or do you feel that you have a pretty good idea of what is percolating down there? Do you feel that this might be an aid in management or in co-ordinating your policy development?

Mr. Eberle: I must admit to once in a while being surprised. But when I am surprised I am always pleased, because that means that a certain amount of bureaucratic entrepreneurship is going on, which is not always a bad idea. But I think it would be helpful to me and to the department as a whole if we did pull together what we were contemplating in the regulation area. You know, we do not write a lot of new regulations. As we have indicated, we are probably more engaged in the review activity. We do not write a lot of new regulations and I do not suppose there are all that many new regulations being written around the government that are separate from the

[Translation]

pouvoir dire tout de suite: «Très bien, voilà quelque chose d'important», et trouver moyen de le communiquer.

M. Anguish: Eh bien, je pense qu'il y a un biais . . .

Md Kunka: Même si ce n'est pas uniforme, au moins il voit comment sont perçus les intérêts de ses commettants. Mais ils ont cette possibilité et le droit de le faire comme ils l'entendent.

M. Anguish: Oui.

Md Kunka: Au moins ils ont accès à l'information.

Le président: Je suppose que c'est ce que nous visons; ce sont des choses évidentes. Aux États-Unis, on nous a dit que l'agenda de réglementation est un moyen utile pour renseigner les fonctionnaires des ministères, les dirigeants et les parlementaires sur ce qui se passe et sur ce qui est projeté. Cela impose également aux ministères l'obligation de prévoir où ils devront s'adresser. Je ne sais pas, mais c'est peut-être de la paperasserie supplémentaire qui n'en vaut pas la chandelle. C'est là le genre de choses que nous devons envisager.

M. Eberle: Cela a beaucoup de sens.

M. Milligan: Une petite précision, s'il vous plaît. Contrairement au calendrier, qui centralise toutes les initiatives du gouvernement, l'agenda est publié individuellement par chaque ministère à chaque trimestre ou à chaque semestre et il ne contient que des détails de base, les lois habilitantes, les règlements généraux et ainsi de suite.

A Washington, on nous a dit que l'agenda avait été utile dans le secteur privé, alors que le calendrier n'était pas lu du tout. Le calendrier, c'est ce que le Conseil économique a recommandé, et il ne semble pas avoir remporté un grand succès là-bas. L'agenda semble avoir eu pas mal de succès. C'est en partie parce que les responsables internes des opérations de réglementation ont vu pour la première fois, au niveau supérieur, ce qui se tramait dans les entrailles de leurs services. Je me suis dit que c'est fantastique, que c'est une excellente idée pour nous. Puis je me suis mis à songer que nos opérations sont peut-être comparativement plus petites, que nos lignes de communication sont peut-être meilleures, que les sous-ministres et les sous-ministres adjoints ont peut-être une meilleure idée de la situation au stade de la définition du problème, là où a été défini le besoin possible d'une nouvelle initiative.

Dans votre ministère, en tant que sous-ministre, vous arrive-t-il d'être pris par surprise par certaines des choses qui surviennent ou croyez-vous avoir une assez bonne idée de ce qui se trame à la base? Croyez-vous que cela pourrait être un outil de gestion ou de coordination de l'élaboration de vos politiques?

M. Eberle: Je dois admettre qu'il m'arrive d'avoir des surprises. Mais quand je suis surpris, cela me fait toujours plaisir, car cela signifie qu'il y a certaines initiatives qui se prennent dans la bureaucratie, ce qui n'est pas toujours une mauvaise idée. Mais je pense qu'il me serait utile à moi et à l'ensemble du ministère de réunir ce que nous envisageons en matière de réglementation. Vous savez, nous ne rédigeons pas tant de nouveaux règlements. Comme nous l'avons indiqué, nous nous adonnons probablement davantage aux activités de revue. Nous ne rédigeons pas beaucoup de nouveaux règlements et je ne pense pas qu'il s'écrive dans le gouvernement

[Texte]

statutes themselves. I think in the United States you can predict that representative so-and-so is going to introduce a new bill in Congress. But here the whole process of the introduction of regulatory statutes by way of bills is a closely guarded secret until notice appears on the Order Paper? Well, a lot of lip service is given to these private consultations. I admit right now we are going to be into a series of pretty heavy meetings with the Canadian Labour Congress and other unions, starting about the middle of October, looking at revisions to the three statutes we operate under. But we are not really supposed to say that, because some day the minister will want to give notice of a bill and then suddenly it is introduced and that is when you see it. Our system is a strange one. And that is the real area of concern, I think. The statute is the real area of concern, at least to our clients.

• 1535

The Chairman: Well, at least as members of Parliament we have the opportunity to hear from our constituents, and believe me we do, when they are affected.

Mr. Eberle: But you do not get much advance warning, I guess.

The Chairman: No. You mentioned your contacts with the labour unions. Most workers in Canada are not unionized. Does this create a problem in communications for you?

Mr. Eberle: Oh, yes.

The Chairman: So how do you overcome the problem in consultation and notice?

Mr. Eberle: Well, it is impossible to consult where there is no organization and no representation.

The Chairman: What about public notice?

Mr. Eberle: What you do there is—comes to your attention in a variety of situations that there may be abuses. Law, especially the occupational safety and health and labour standards law, tends to be directed towards that voiceless, unorganized, non-represented group. I doubt very much if we ever get any representation—we certainly do not go out seeking representation from individuals.

The Chairman: Do you envisage any way in which they could or should be notified in advance of regulations, if we believe in the principle that people should have an input before they are regulated?

Mr. Eberle: I suppose in principle, yes; but in practice, how...

The Chairman: Non-unionized labour does not read the *Canada Gazette* too often.

Mr. Eberle: No, no.

The Chairman: What about the newspapers, television, or whatever?

Mr. G. Markle (Director, Labour Canada): Just one point, if I might interject. The minister and other officers are con-

[Traduction]

tellement de nouveaux règlements qui soient distincts des statuts mêmes. Je pense qu'aux États-Unis il est possible de prédire que le représentant untel va présenter un projet de loi devant le Congrès. Mais ici, tout le processus de la présentation de statuts de réglementation par le truchement de projets de loi est un secret bien gardé jusqu'à ce que l'avis figure au Feuilleton? Ma foi, on se paye beaucoup trop de paroles à propos de ces consultations privées. Je reconnais tout de suite que nous allons avoir une série de rencontres assez denses avec le Congrès du travail du Canada et d'autres syndicats, à compter de la mi-octobre, pour étudier les révisions aux trois statuts qui nous régissent. Mais nous ne sommes pas vraiment censés le dire, car un jour le ministre voudra donner préavis d'un projet de loi et puis il le présentera tout à coup et c'est là qu'on le verra pour la première fois. Notre système est un système bien étrange et c'est cela qui est préoccupant, je pense. C'est la loi qui est le véritable objet des préoccupations, tout au moins de nos clients.

Le président: Eh bien, en tant que députés, nous avons la chance de recevoir les commentaires de nos commettants, et croyez-moi nous en recevons lorsqu'ils sont concernés.

M. Eberle: Mais vous n'êtes pas prévenus longtemps d'avance, je suppose.

Le président: Non. Vous avez mentionné vos contacts avec les syndicats. La plupart des travailleurs au Canada ne sont pas syndiqués. Cela vous crée-t-il un problème de communication?

M. Eberle: Oh, oui.

Le président: Comment surmontez-vous le problème de la consultation et du préavis?

M. Eberle: Ma foi, il est impossible de consulter s'il n'y a ni organisation ni représentation.

Le président: Et l'avis public?

M. Eberle: Ce que nous faisons là... Il vient à notre attention, dans diverses situations, qu'il peut y avoir des abus. La loi, surtout la loi sur la sécurité et l'hygiène du travail et les normes de travail, tend à être orientée vers ce groupe sans voix, sans organisation et sans représentation. Je doute beaucoup que nous recevions jamais des instances... Certes nous ne faisons pas campagne pour amener des particuliers à nous présenter leurs points de vue.

Le président: Voyez-vous une façon dont on pourrait ou devrait leur donner préavis des règlements, si nous croyons au principe de permettre aux gens de dire ce qu'ils ont à dire avant de les réglementer?

M. Eberle: En principe, je suppose, oui; mais en pratique, comment...

Le président: Les travailleurs non syndiqués ne lisent pas trop souvent la *Gazette du Canada*.

M. Eberle: Non, non.

Le président: Et les journaux, la télévision, et le reste?

M. G. Markle (directeur, Travail Canada): Juste un petit point, si je puis vous interrompre. Le ministre et les autres

[Text]

tinuing making public statements, speeches, across the country, which are well recorded and well covered and in response to which we receive a barrage of correspondence every day, which is happily dealt with and referred to the proper officials and proper departments. So you do get an input and a feeling for what is happening in the attitudes and the direct response of the public.

Mr. Eberle: But you can be sure that response from non-union people will tend to come from people other than those operating at the level of the minimum wage and whatnot. That tends to be the great voiceless—it will be the managerial level or the self-employed level, all of whom are ostensibly non-union.

Ms Kunka: There might be one other problem, too. Our regulations are for persons in the federal jurisdiction, and depending on the scope of what you intend to do with public notice, it could cause considerable confusion in the mind of the individual worker whether he is under provincial jurisdiction or under federal jurisdiction. It is all very well and good for us to talk about it is this jurisdiction or that; it is not often so clear in the mind of the individual where he belongs. Consequently, it would have to be a very careful system of notice, if you contemplated it, as to how you would address that problem.

Mr. Eberle: In principle, of course, every citizen is entitled to know . . .

The Chairman: Well, do you have any ideas from your past experience in this area that would help us?

Mr. Armstrong: As a practical matter, though, how you get someone off the job who is not unionized, has no representative, and wants to make a disposition or be heard? You are going to have to follow the past classic way . . .

The Chairman: It comes to the members of Parliament, probably. Then I guess the question is how do they find out there might be a regulation in this area that will affect them?

Mr. Eberle: Take a regulation—it is a statutory regulation—the prohibition against unjust dismissal, which went into the code in 1978. It came to our attention that something like that was needed, not because unorganized—because it only applies to unorganized—people, not because individual bank workers came and made briefs to us, because that is just impossible, but because members of Parliament wrote and said, Suzy Smith has been in to see me and she got fired and that does not sound fair. You accumulate that kind of evidence . . .

• 1540

I suppose those are representations calling for the enactment of a statutory regulation. But in that area we really had no idea how serious the problem was until the statute went into effect, and we have had a lot of business under that particular provision.

Mr. Anguish: I have studied the question of making that information available to members of Parliament when you are

[Translation]

fonctionnaires passent leur temps à faire des déclarations publiques et des discours par tout le pays, et ils sont bien couverts par la presse. Ce nous vaut, tous les jours, une avalanche de correspondance, qui, fort heureusement, est renvoyée aux fonctionnaires compétents et aux ministères compétents. Donc, vous recevez des points de vue et pouvez vous faire une idée de ce qui se passe par les attitudes et la réaction directe du public.

Mr. Eberle: Mais vous pouvez être sûr que la réaction des non-syndiqués aura tendance à venir de personnes autres que celles qui travaillent au niveau du salaire minimum et quoi encore. Cela a tendance à être les grands sans-voix . . . le niveau de gestion ou des travailleurs autonomes, tous ostensiblement non syndiqués.

Ms Kunka: Il y a peut-être un autre élément, aussi. Nos règlements visent les personnes qui relèvent de la compétence fédérale et, selon la portée de ce que vous comptez faire du préavis public, le travailleur individuel peut avoir beaucoup de difficulté à savoir s'il relève de la compétence provinciale ou de la compétence fédérale. Nous avons beau jeu, nous, de dire qu'il est de telle ou telle compétence; ce n'est pas toujours si clair dans l'esprit de l'individu. Par conséquent, si vous l'envisagez, il faudrait que ce soit un système de préavis très prudent, quant à la façon d'aborder le problème.

Mr. Eberle: En principe, évidemment, chaque citoyen a le droit de savoir . . .

Le président: Ma foi, avez-vous des idées, d'après votre expérience passée dans ce domaine, qui nous seraient utiles?

Mr. Armstrong: En pratique, cependant, comment amenez-vous quelqu'un qui n'est pas syndiqué, qui n'a pas de représentant et qui désire faire une déposition ou se faire entendre, à prendre congé de son travail? Vous allez devoir suivre la voie classique passée . . .

Le président: Cela vient aux députés, probablement. Alors, je suppose, la question est: «Comment sauront-ils qu'il y a peut-être un règlement qui les concerne dans ce domaine?»

Mr. Eberle: Prenez un règlement—c'est un règlement statutaire—l'interdiction de congédiement injuste, qui est entrée dans le code en 1978. Il est venu à notre attention qu'une disposition comme celle-là était nécessaire, non pas parce que des non-syndiqués—la disposition ne s'applique qu'aux non-syndiqués—non pas parce que des employés de banque sont venus nous présenter des mémoires, car cela est tout simplement impossible, mais parce que des députés nous ont écrit des choses comme: «Jean Dupont est venu me voir, il a été congédié et cela ne semble pas juste.» Vous accumulez ce genre de preuve . . .

Je suppose que ce sont des démarches en faveur de l'adoption d'un règlement statutaire. Mais dans ce domaine, nous n'avions absolument aucune idée de la gravité du problème jusqu'à la mise en vigueur de la loi, et nous avons eu beaucoup à faire ensuite en vertu de cette disposition particulière.

Mr. Anguish: J'ai étudié la question de la communication des renseignements aux députés quand vous songez à faire passer

[*Texte*]

thinking of bringing in regulations. Having given it much thought since it was brought up, I think something that would be even more helpful in dealing with either a crisis situation, if someone comes to us with a problem, or responding to regulations or statutes, is the interdepartmental guidelines that are put out as to how the people within the department are to interpret those regulations.

Quite often the interpretation of the members of Parliament or the interpretation of the public at large is quite different from the way it is interpreted by people within the department that those regulations come from. At this point, the guidelines of how to interpret those regulations, as far as I know, are not acceptable to members of Parliament and therefore are certainly not acceptable to members of the public.

What thoughts have you regarding making the guidelines available along with those regulations to members of Parliament?

Mr. Eberle: We have certain procedural manuals which are, in essence, in this category designed to guide the staff. I do not suppose there is any reason why those things could not be public.

Mr. Guthrie: There is no reason why not.

Mr. Eberle: No, I do not see any reason why not.

Mr. Anguish: I have not had major dealings with your department but I have had dealings with other departments where I have tried to get hold of guidelines that are issued within the departments and I have been unsuccessful in that endeavour. I wondered whether there was some problem that...

Mr. Eberle: I do not see any reason in principle, again, why an operating manual under which inspectors function, enforce regulations, should be held close to the vest. I do not see any reason at all.

The Chairman: Why do you not just correct that?

Mr. Anguish: Okay.

Mr. Chairman, I have some questions that I would like to address to the program evaluation system that comes under the Office of the Comptroller General.

Suggestion seven in our discussion paper relates to the government evaluation program. We understand this system is now being established in federal departments and agencies. What is the status of the program evaluation system as it comes under the Office of the Comptroller General in your department? Where is that at right now?

Mr. Eberle: Could I ask Gordon Buck, who is responsible for that development, to respond in detail?

The Chairman: Mr. Buck.

Mr. Buck: Where we are at specifically is that the senior committee in the department has just adopted a policy, a long-range plan, which lays out basically the major programs of the department and its schedules and will print an evaluation study. And we are just starting the first of the studies; we are just staffing up the program now.

[*Traduction*]

des règlements. Ayant beaucoup réfléchi à la question depuis qu'elle a été soulevée, je pense qu'il y a quelque chose qui serait encore plus utile soit dans une situation de crise, lorsque quelqu'un nous saisisit d'un problème, soit comme moyen de réagir aux règlements ou aux statuts: ce sont les lignes directrices interministérielles sur la façon dont les fonctionnaires du ministère doivent interpréter ces règlements.

Très souvent, l'interprétation des députés ou l'interprétation du grand public est assez différente de celle des fonctionnaires du ministère d'où viennent les règlements. À l'heure actuelle, les lignes directrices sur la façon d'interpréter ces règlements, pour autant que je sache, ne sont pas acceptables pour les députés et, par conséquent, ne le sont sûrement pas pour le public.

Que pensez-vous de l'idée de faire connaître aux députés les lignes directrices disponibles avec ces règlements?

M. Eberle: Nous avons certains manuels de procédures qui sont essentiellement destinés à guider le personnel. Je suppose qu'il n'y a aucune raison pour que ces choses ne puissent être publiques.

M. Guthrie: Il n'y a pas de raison.

M. Eberle: Non, je ne vois pas pourquoi pas.

M. Anguish: Je n'ai pas beaucoup traité avec votre ministère, mais je l'ai fait avec d'autres où j'ai essayé de mettre la main sur les directives internes, mais sans succès. Je me demande s'il y avait quelque problème qui...

M. Eberle: Je ne vois aucune raison en principe, encore une fois, pour laquelle un manuel de procédures régissant l'activité des inspecteurs, l'application des règlements, devrait être gardé sous clé. Je ne vois absolument aucune raison.

Le président: Pourquoi ne corrigez-vous donc pas cela?

M. Anguish: D'accord.

Monsieur le président, j'ai certaines questions à propos du système d'évaluation des programmes qui relève du bureau du Contrôleur général.

La proposition sept de notre document d'étude a trait au programme d'évaluation du gouvernement. Nous croyons savoir que ce système est en voie d'établissement dans les ministères et organismes fédéraux. Quel est le statut du système d'évaluation des programmes qui vous vient du bureau du Contrôleur général dans votre ministère? Où en est-il à l'heure actuelle?

M. Eberle: Puis-je demander à Gordon Buck, qui est chargé de ce travail, de répondre en détail?

Le président: Monsieur Buck.

M. Buck: Spécifiquement, le comité supérieur du ministère vient d'adopter une politique, un plan à long terme, qui expose fondamentalement les grands programmes du ministère et leur calendrier d'exécution et donnera lieu à la publication d'une étude d'évaluation. Et nous commençons à peine la première de ces études; nous sommes en train de faire la dotation du programme.

[Text]

Mr. Anguish: So a couple of programs have started in evaluation.

Mr. Buck: I am just beginning them.

Mr. Eberle: I would not want to leave the impression that we have not been engaged in all kinds of evaluation activity over the years, but this is getting it systematised in accordance with the Comptroller General's . . .

Mr. Anguish: Yes. Yes, I understand that from your earlier remarks.

Is it your understanding that the program evaluation system applies to both expenditure and regulatory programs of the federal government, of your department?

Mr. Buck: Certainly, some of our major programs focus around a regulatory system, such as the investigations for labour standards or the investigations for occupational health and safety. The question of the relevance of the regulations as well as the effectiveness of our control or those regulations are both questions that have been looked at.

Mr. Anguish: Okay. Then are you saying that all regulatory acts and subordinate legislation of your department would periodically be reviewed and evaluated without any exception?

Mr. Buck: Yes, I think that is true. When we look at a certain series of regulations, say all the OSH regulations plus the programs to implement those, certain regulations might stand out as being much more deserving of more attention than other ones. I think it would be up to senior management given that in evaluation there are many, many questions you could follow. I am sure there will be a certain prioritization so it could be that certain things are not totally examined in a detailed way, but I would think all major . . .

• 1545

Mr. Anguish: Some programs would be exempted, then, from your evaluation and review?

Mr. Buck: Not exempted per se but maybe not covered in the detail that others were. One program might contain 12 or 15 regulations and in certain areas it might not be desirable—I am not sure—to do as an in-depth evaluation in certain areas as in others.

Mr. Anguish: How would you determine that?

Mr. Buck: I am not sure right off the top of my head. We have certain regulations requiring Elevator boiler pressure vessel inspections. One might look to see what has happened in the area of accidents in that field and see that there is still a great many accidents happening there and you might conclude that the regulations are still quite relevant and concentrate on the implementation of the program as opposed to the regulatory problem.

Mr. Guthrie: If I might interject, I would like to offer another example and that is our dangerous substances regulations and the particular concerns of society today on carcinogens and that sort of thing. That is a high profile area and one

[Translation]

M. Anguish: Donc vous avez entrepris une couple de programmes d'évaluation.

M. Buck: Je les commence à peine.

M. Eberle: Je ne voudrais pas laisser l'impression que nous n'avons pas eu toutes sortes d'activités d'évaluation au cours des années, mais il s'agit ici de les systématiser conformément au programme du Contrôleur général . . .

M. Anguish: Oui. Oui, vous l'avez dit plus tôt dans vos remarques.

D'après vous, le système d'évaluation de programmes s'applique-t-il à la fois aux programmes de dépenses et aux programmes de réglementation du gouvernement fédéral, de votre ministère?

M. Buck: Certainement, certains de nos grands programmes sont centrés sur un système de réglementation, par exemple les enquêtes relatives aux normes de travail ou les enquêtes relatives à l'hygiène et à la sécurité du travail. La pertinence des règlements ainsi que l'efficacité de notre contrôle de ces règlements sont deux questions que nous avons examinées.

M. Anguish: Très bien. Alors, êtes-vous en train de dire que toutes les lois et les mesures subordonnées de réglementation de votre ministère seraient revues et évaluées périodiquement, sans exception?

M. Buck: Oui, je pense que c'est le cas. Dans l'étude d'une certaine série de règlements, mettons de tous les règlements de SHT plus les programmes d'application de ces règlements, certains méritent manifestement beaucoup plus d'attention que d'autres. Je pense que cela dépendrait de la haute direction, étant donné le très grand nombre de questions auxquelles on peut s'arrêter en évaluation. Je suis sûr qu'on établira certaines priorités, et il se pourrait que certaines choses ne soient pas entièrement examinées dans le détail, mais je penserais que tous les principaux . . .

M. Anguish: Donc certains programmes seraient soustraits à l'évaluation et à la revue?

M. Buck: Non pas soustraits comme tels, mais peut-être pas couverts de façon aussi détaillée que les autres. Un programme pourrait contenir 12 ou 15 règlements et, dans certains secteurs, il ne serait pas opportun—je n'en suis pas sûr—de faire une évaluation aussi approfondie que dans d'autres.

M. Anguish: Comment le détermineriez-vous?

M. Buck: Je n'en suis pas sûr, comme cela, à brûle-pour-point. Nous avons certains règlements qui exigent des inspections des appareils de levage et des chaudières et récipients sous pression. On pourrait s'attarder à voir quels sont les accidents qui se sont produits dans ce domaine, constater qu'il y a encore un très grand nombre d'accidents, en conclure que les règlements sont encore tout à fait pertinents et mettre l'accent sur la mise en œuvre du programme plutôt que sur le problème de la réglementation.

M. Guthrie: Si je puis vous interrompre, je voudrais donner un autre exemple, celui de notre règlement sur les substances dangereuses et des préoccupations particulières de la société moderne à propos des carcinogènes et ce genre de choses. C'est

[Texte]

that might be looked at on a higher priority than some other lower profile areas, if I might use that word.

Mr. Anguish: So in a systematic way, though, you would look at all regulations and subordinate legislation but if there seemed to be no problems, there are no complaints, it seems to be working well, you would not go into any kind of in-depth evaluation but at least it would be looked at periodically.

Mr. Buck: That is based on a limited amount of resources.

Mr. Anguish: Okay. You mentioned that you had established units to carry out evaluations. Are there different units?

Mr. Buck: A co-ordinating unit which we hope will basically do. We divided the process into two, basically: a pre-evaluation study outlining the basic rationale of the program, the various interests in it, the various questions related to the evaluation, to effectiveness, how we change money into objectives, and what are the questions of evaluation, and whether the questions would be effective and efficient. Then given certain specific questions the evaluation unit will either carry out those further studies, contract it out to outside maybe, use regional people in certain areas, and the unit would co-ordinate the final steps.

Mr. Anguish: So it would be fair to say you have the co-ordinating unit set up but you do not really know the specifics because you have not been into it far enough yet.

What resources actually could you summarize for us that have been allocated to the program evaluation system now?

Mr. Buck: In man-years, four, and in dollars, I believe we are about to start negotiating with Treasury Board.

Mr. Anguish: How many programs did you say have started evaluation now?

Mr. Buck: We have started on two.

Mr. Anguish: You have started on two, so there are none completed at this stage.

Mr. Eberle: Not on this process.

Mr. Anguish: Yes.

Mr. Eberle: But, for instance, our labour education grants program is undergoing an evaluation now which was part of the original terms and conditions of setting that program up, an evaluation by OISE in Toronto and the University of McGill.

Mr. Markle: Partly in Toronto. But when the labour education program was instituted the evaluation process was built into the program so that at the end of the second year there will be a preliminary evaluation and at then end of the fourth year there would be a thorough overriding evaluation of the total program, understanding that particularly in an education program or in any program you are involved in two types of evaluation: one is process evaluation and the second is content evaluation. And the more abstract and esoteric the content of

[Traduction]

un secteur bien en évidence qui pourrait être traité en priorité sur d'autres moins importants, si je puis utiliser ce mot.

M. Anguish: Donc, bien que de façon systématique, vous examinerez tous les règlements et toutes les mesures subordonnées, mais s'il ne semble pas avoir de problèmes, s'il n'y a pas de plaintes, si les choses semblent bien marcher, vous n'entrez pas dans une évaluation en profondeur, mais vous ferez au moins un examen périodique.

M. Buck: Compte tenu de ressources limitées.

M. Anguish: Très bien. Vous avez mentionné que vous aviez créé des services pour faire des évaluations. S'agit-il de services différents?

M. Buck: Un service de coordination qui, espérons-nous, fera fondamentalement l'affaire. Fondamentalement, nous avons divisé le processus en deux éléments: une étude de pré-évaluation exposant la raison d'être fondamentale du programme, les divers intérêts qu'il défend, les diverses questions relatives à l'évaluation et à l'efficacité, la façon de transformer de l'argent en objectifs, la nature des questions d'évaluation, et l'efficacité et l'efficience des questions. Ensuite, avec certaines questions spécifiques, le service d'évaluation fera ces autres études, les donnera peut-être en sous-traitance, recourra aux fonctionnaires régionaux dans certains secteurs, et coordonnera les étapes finales.

M. Anguish: Il serait donc juste de dire que le service de coordination est sur pied, mais que vous ne connaissez pas vraiment les détails spécifiques car vous n'y êtes pas encore entré assez loin.

Pourriez-vous nous résumer combien de ressources en fait ont été affectées au système d'évaluation des programmes jusqu'ici?

M. Buck: En années-hommes, quatre, et en dollars, je crois que nous sommes sur le point de commencer à négocier avec le Conseil du Trésor.

M. Anguish: Combien de programmes avez-vous déjà commencé à évaluer à l'heure actuelle avez-vous dit?

M. Buck: Nous en avons commencé deux.

M. Anguish: Vous en avez commencé deux, donc il n'y en a pas de terminés à ce stade.

M. Eberle: Pas selon ce processus.

M. Anguish: Oui.

M. Eberle: Mais, par exemple, notre programme de subventions à l'éducation de la main-d'œuvre fait présentement l'objet d'une évaluation qui faisait partie à l'origine des conditions d'établissement de ce programme, une évaluation par l'OISE, de Toronto, et l'Université McGill.

M. Markle: Partiellement de Toronto. Mais au moment du lancement du programme d'éducation de la main-d'œuvre, le processus d'évaluation a été incorporé au programme, de sorte qu'il y aura une évaluation préliminaire à la fin de la seconde année et une évaluation d'ensemble approfondie de tout le programme à la fin de la quatrième année, étant bien compris que dans un programme d'éducation surtout, ou dans n'importe quel autre programme, il faut deux types d'évaluation: l'évaluation du processus et l'évaluation du contenu. Et plus le

[Text]

the program is, the more difficult it is to evaluate. Some of the programs, for example, you can only evaluate by observing indirectly any big behaviour changes in people who go through the program. Some of these things are observable immediately but some take a considerable period of time, and we are talking about an educational process, obviously. It is very difficult even then to be sure that the changes you are seeing are attributable to the program and not to other factors. So, it is a very complex and difficult piece of business. Another point is that it is essential to obtain an element of objectivity in your evaluation. Consequently, the people who are managing and administering the program cannot, I do not think, very properly evaluate their own operation. In this particular program, we have contracted to the most competent group of people we think we can find in Canada in this particular field to conduct an impartial evaluation of the program, and they will be reporting to the minister and to the clients of the program.

• 1550

Mr. Anguish: Something that seems important to me is that the Office of the Comptroller General has told us that the program evaluation system is only being devoted about one sixth of the resources that were estimated to be necessary for that program to work properly, and it seems that that is kind of a general problem. Is your department having trouble shifting the resources to the program evaluation system, or do you feel that you are complying with the Office of the Comptroller General?

Mr. Buck: I do not think we have particular man year resource problems. As the need will arise, I am sure that the expertise within the department will be found.

Mr. Anguish: So, it would not be true for your particular department that only one sixth of the resources are being allocated to the need of the . . .

Mr. Armstrong: That is right. Otherwise, we would require 24 people. I was thinking that would be disproportionate, and as I said earlier, I think at the margin, perhaps one or two man years, given the leanness of the operation to begin with and the desire to keep it very lean.

Mr. Eberle: We did not make any estimate of the resources we would require, nor did the Comptroller General in the impact study they did of the department. So, the one sixth number does not really mean anything in our circumstance at all.

Mr. Armstrong: We have re-allocated, to some degree, to meet the need.

Mr. Anguish: We have mentioned before the access of information legislation. You said you would not see it as any kind of detrimental thing to your department. Would it be safe to say then that the objectivity of evaluations would not be affected by freedom of access, or access of information?

Mr. Eberle: Maybe I should qualify that statement. You know, when a conciliation officer is appointed to try to bring

[Translation]

contenu du programme est abstrait et ésotérique, plus il est difficile à évaluer. Certains des programmes, par exemple, ne s'évaluent que par une observation indirecte d'importants changements de comportement chez les gens qui passent par le programme. Certaines de ces choses sont immédiatement observables, mais d'autres prennent un temps considérable; et nous sommes dans un processus pédagogique, évidemment. Il est très difficile, même là, d'être sûr que les changements observés sont attribuables au programme et pas à d'autres facteurs. Par conséquent, c'est une affaire très complexe et très difficile. Par ailleurs, il est essentiel d'obtenir un élément d'objectivité dans l'évaluation. Par conséquent, il ne serait pas très convenable que les gens qui gèrent et administrent le programme, à mon sens, évaluent leur propre performance. Dans ce programme précis, nous avons chargé le groupe de personnes les plus compétentes que nous connaissions au Canada dans ce domaine particulier de faire une évaluation impartiale du programme; elles feront rapport au ministre et aux clients du programme.

M. Anguish: Une chose me paraît importante, et c'est que le bureau du Contrôleur général nous a dit que le système d'évaluation des programmes ne se voit accorder qu'environ le sixième des ressources qui étaient jugées nécessaires pour que ce programme fonctionne bien, et il semble que c'est là un problème assez général. Votre ministère a-t-il de la difficulté à transférer des ressources au système d'évaluation des programmes, ou jugez-vous que vous vous conformez aux recommandations du bureau du Contrôleur général?

M. Buck: Je ne pense pas que nous ayons des problèmes particuliers de ressources en années-hommes. Je suis sûr que nous pourrions trouver au ministère les experts nécessaires quand le besoin s'en fera sentir.

M. Anguish: Donc, il ne serait pas vrai, dans le cas de votre ministère, que seulement un sixième des ressources sont attribuées au besoin de . . .

M. Armstrong: C'est juste. Autrement, nous aurions besoin de 24 personnes. Je pensais que ce serait disproportionné, et, comme je l'ai dit tantôt, je pense qu'à la marge . . . Une ou deux années-personnes, étant donné l'austérité de l'opération au départ et le désir de la garder très austère.

M. Eberle: Nous n'avons pas fait d'estimation des ressources dont nous aurions besoin, pas plus que le contrôleur général ne l'a fait dans son étude PPCG au ministère. Ainsi, le chiffre d'un sixième ne signifie pas vraiment grand-chose dans notre cas.

M. Armstrong: Nous avons redistribué les ressources, dans une certaine mesure, pour répondre au besoin.

M. Anguish: Nous avons mentionné plus tôt la loi sur l'accès à l'information. Vous avez dit que vous n'y verriez rien de contraire aux intérêts de votre ministère. Pourrait-on dire, sans risquer de se tromper, que l'objectivité des évaluations ne serait pas atteinte par la liberté d'accès, ou par l'accès à l'information?

M. Eberle: Je pourrais peut-être faire une réserve là-dessus. Vous savez, lorsqu'un agent de conciliation est chargé de

[Texte]

the parties together and help them effect a settlement, he writes a report to the minister, and sometimes he will say in the report that these two sides were nuts, crazy, irresponsible, and he may actually pinpoint some of the human problems involved in bringing the matter to a successful resolution. Now, clearly it would not be in the interests of the process if his frankness became public, and yet it surely is important that he can be frank with the minister in that kind of study. So, there is that kind of caveat. We will not be able to do business in the mediation field if every thought that a guy might put on paper may be read by somebody; so one has to be a little cautious, but in the main and in principle, I do not see any difficulty with much-with most that is now closely held becoming part of the public domain.

• 1555

Mr. Anguish: Mr. Chairman, I have several other questions, and I know it is past 4 o'clock now, do you want me to continue or . . .

The Chairman: I think we have to ask our guests; we have imposed on you and we would sure appreciate it if you would not mind staying on.

Mr. Eberle: Okay.

The Chairman: Okay. Is there any deadline? Are you free until 10 tonight?

Mr. Eberle: Of course, we go on overtime.

The Chairman: Would it be okay if we tried to clean this up by 5.00 p.m.? Would that meet with your approval?

Mr. Eberle: Fine.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Anguish: Could you summarize any problems that you have encountered so far in establishing your program evaluation system? Are there other major problems that you would like to bring to our attention?

Mr. Eberle: We have not run into major problems yet, but we have not gone that far. I think one of the major problems is the gauging of public attitudes towards our programs and dealing with the different conflicts that that would engender. That would affect regulations.

Mr. Anguish: That would not necessarily be inherent in the programs evaluation system; it would just be a new activity: would that be correct to say that?

Under the program evaluation system it is recommended that the review be done every three to five years. Do you feel that your department would have trouble meeting that requirement?

Mr. Eberle: We have planned it so that we will be able to meet that requirement. When we get into actual studies, time will tell, but I do not see a problem there.

Mr. Anguish: Would it be better if it was, as suggested by the Economic Council, extended from the three to five years to the five to seven years?

[Traduction]

rapprocher les parties et de les aider à en arriver à un règlement, il rédige un rapport au ministre, et parfois il écrit dans son rapport que les représentants des deux parties étaient des idiots, des stupides, des irresponsables, et il peut même véritablement mettre le doigt sur certains des problèmes humains en cause dans le règlement du litige. Naturellement, il ne serait pas dans l'intérêt du processus que sa franchise devienne publique et, pourtant, il est sûrement très important qu'il puisse être franc avec le ministre dans ce genre d'étude. Donc, il faut faire cette mise en garde. Nous ne pourrions rien faire dans le domaine de la médiation si chaque pensée que l'on couche sur papier est susceptible de tomber sous les yeux de quelqu'un; donc il faut être un petit peu prudent, mais dans l'ensemble et en principe, je ne vois aucune difficulté à faire entrer dans le domaine public une bonne part, sinon la plupart, des choses qui sont présentement jalousement gardées.

M. Anguish: Monsieur le président, j'ai plusieurs autres questions et je sais qu'il est passé 4 heures. Voulez-vous que je poursuive ou . . .

Le président: Je pense que nous devons demander à nos invités: nous nous sommes imposés et nous apprécierions certainement que vous ne voyiez pas d'inconvénient à rester.

M. Eberle: D'accord.

Le président: Très bien. Y a-t-il une heure limite? Êtes-vous libres jusqu'à 10 heures ce soir?

M. Eberle: Bien sûr, nous serons en temps supplémentaire.

Le président: Seriez-vous d'accord pour que nous essayions d'en finir pour 5 heures? Cela vous conviendrait-il?

M. Eberle: Parfait.

Le président: Merci beaucoup.

M. Anguish: Pourriez-vous nous résumer les problèmes auxquels vous vous êtes butés jusqu'ici dans l'établissement de votre système d'évaluation des programmes? Y a-t-il d'autres grands problèmes que vous aimeriez porter à notre attention?

M. Eberle: Nous n'avons pas encore eu de gros problèmes, mais nous ne sommes pas encore tellement loin. Un de nos principaux problèmes, c'est de prendre le pouls du public à l'égard de nos programmes et de faire face aux différents conflits que cela peut engendrer: cela aurait un effet sur nos règlements.

M. Anguish: Cela ne serait pas nécessairement inhérent au système d'évaluation des programmes; cela serait tout simplement une nouvelle activité. Serait-il exact de dire cela?

Le système d'évaluation des programmes recommande que la revue se fasse tous les trois ou cinq ans. Estimez-vous que votre ministère aurait de la difficulté à satisfaire à cette exigence.

M. Eberle: Nous avons fait nos plans de manière à pouvoir y satisfaire. Quant à savoir quand nous commencerons effectivement nos études, seul le temps le dira, mais je n'y vois pas de problème.

M. Anguish: Serait-il préférable, comme l'a suggéré le Conseil économique, d'étendre le cycle à cinq ou sept ans le cycle de trois ou cinq ans?

[Text]

Mr. Eberle: No.

Mr. Anguish: Not really? Okay.

An hon. Member: That is too long.

Mr. Anguish: Too long?

An hon. Member: Seven years. In our field things are much more volatile.

Mr. Eberle: I would think it is somewhere in the order of the normal life of a parliament, if there is such a thing.

An hon. Member: Six months.

Some hon. Members: Oh, oh!

Mr. Eberle: I added, if there is such a thing, but I would think the three-year cycle is fine. It is necessary to keep it within a framework because the evaluation of one program is going to affect another, surely, to some degree. It certainly would in our area. It may be in a department such as MOT, looking at air would not affect what you do in marine, but I do not know. It could be that some personnel issues are common. It seems to me that you should try to compress the cycle to make it meaningful, so seven, I think, is not . . .

Mr. Anguish: What uses do you see being made of the program evaluation information that you have achieved now? What use do you see that coming to?

Mr. Eberle: It is going to govern whether the program continues in its present form or is altered?

Mr. Anguish: Are there formalized procedures in place to ensure that the information comes out, that program evaluations get to senior management and that if a policy decision has to be made, it gets on to Cabinet?

Mr. Eberle: To senior management, definitely. I presume there is nothing formalized about where it goes from senior management and I presume that senior management makes a decision based on . . .

Mr. Anguish: Can you just briefly tell us what that procedure is, so that it goes to senior management?

Mr. Eberle: Basically that is who receives the report; they commission the report, approve the terms of reference and receive the completed report.

Mr. Anguish: You turn it over to senior management.

Mr. Eberle: I guess in the final analysis the actual activity is very much the responsibility of the deputy minister. He is accountable to the Comptroller General and Treasury Board and so forth for the carrying out of the exercise, so he is going to be deeply involved in the results.

Mr. Anguish: Of course, I take from what you said before that you foresee these evaluations having a bearing on the decisions affecting the allocation of resources.

Mr. Eberle: Very much so.

Mr. Anguish: Again, just briefly, I understand that you use outside consultants for some of your evaluations now and intend to in the future.

[Translation]

M. Eberle: Non.

M. Anguish: Pas vraiment? D'accord.

Une voix: C'est trop long.

M. Anguish: Trop long?

Une voix: Sept ans. Dans notre domaine, les choses sont beaucoup plus volatiles.

M. Eberle: Je dirais que c'est à peu près la durée de vie normale d'une législature, s'il existe chose pareille.

Une voix: Six mois.

Des voix: Oh, Oh.

M. Eberle: J'ai ajouté, s'il existe chose pareille, mais je croirais que le cycle de trois ans est parfait. Il faut le garder dans un cadre, car l'évaluation d'un programme va sûrement avoir un effet quelconque sur un autre. C'est certainement le cas dans notre domaine. Dans un ministère comme le MdT, il se peut que l'évaluation du Règlement de l'air n'ait aucune répercussion sur ce qui se fait du côté des transports maritimes, mais je ne sais pas. Il y a peut-être en commun certaines problèmes de personnel. Il me semble que vous devriez tâcher de comprimer le cycle pour le rendre significatif; à mon sens, un cycle de sept ans n'est pas . . .

M. Anguish: Quelle utilité trouvez-vous aux renseignements sur les évaluations de programmes que vous avez faites? Que peut-on en faire, d'après vous?

M. Eberle: Cela se traduira par la décision de maintenir le programme dans sa forme actuelle ou de le modifier.

M. Anguish: Y a-t-il des procédures formelles pour s'assurer que les renseignements sortent, que les évaluations de programmes soient communiquées aux cadres supérieurs et que, si une décision de principe s'impose, elle soit soumises au Cabinet?

M. Eberle: Aux cadres supérieurs, certainement. Je présume qu'il n'y a rien de formel quant à la suite et je suppose que la haute direction prend une décision fondée sur . . .

M. Anguish: Pourriez-vous nous dire brièvement ce qu'est cette procédure, la procédure pour assurer que l'évaluation soit communiquée à la haute direction?

M. Eberle: Fondamentalement, c'est la haute direction qui reçoit le rapport; elle commande le rapport, approuve le mandat et prend livraison du rapport terminé.

M. Anguish: Vous le remettez à la haute direction.

M. Eberle: Je suppose qu'en dernière analyse l'activité est essentiellement la responsabilité du sous-ministre. Il répond au Contrôleur général et au Conseil du Trésor et ainsi de suite de l'exécution du travail, de sorte qu'il doit s'intéresser à fond aux résultats.

M. Anguish: Naturellement, si je comprends bien vos propos antérieurs, vous prévoyez que ces évaluations auront un effet sur les décisions touchant la répartition des ressources.

M. Eberle: Beaucoup.

M. Anguish: Encore une fois, brièvement, je crois comprendre que vous utilisez des conseillers de l'extérieur pour certain-

[Texte]

[Traduction]

nes de vos évaluations et que vous comptez le faire dans l'avenir.

• 1600

Mr. Buck: We have in the ones that were done in the past and, yes, we will in the future.

Mr. Anguish: In relation to the ones that are done internally, from expertise within your department, do you have anything to ensure objectivity, because you have internal people doing them?

Mr. Buck: Other than a division of labour—If it was being done internally, the head of the program evaluation unit, as part of his function, would test the accountability, the reliability of it. But I am not sure, other than that type of . . .

Mr. Eberle: But, as I think we indicated earlier, certainly people from the program itself will not be carrying out the evaluation of their own program. As part of our policy here, we will have either to bring people from some other part of the department or utilize outside resources.

Mr. Armstrong: I think it is worth noting the way we have housed the responsibility, the fundamental responsibility; it is apart from day to day operations and it must keep the deputy aware of those matters for which he is accountable, which is the whole department. I think there is a built-in bias towards objectivity to make certain that we are not continuing something that is obviously not working. The deputy, he-she, whoever, must know, so there is an internal sort of balance.

Mr. Eberle: If there is any bias, it will be the fault of the deputy minister who has a particular interest in . . .

Mr. Armstrong: It would be like auditors or accountants not letting the board know that division X was really faltering, it would be a pretty serious matter not to flag these things.

Mr. Anguish: Mr. Chairman, I think the only questions I have left are those in the area of funding public interest groups.

The Chairman: Okay, maybe if we go to Mr. MacLellan then and come back to you on that?

Mr. Anguish: Sure.

The Chairman: Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: Mr. Chairman, referring to page 14 of your opening remarks, particularly to suggestion 11 on the sunset provision that:

"Sunset" clauses should be inserted in federal regulatory legislation to ensure that Parliament has the opportunity to re-assess them on a regular basis.

On what do you base your suggestion?

Mr. Eberle: I feel that in some instances a sunset clause would have validity and would be very useful. We have legislation now in Parliament, it is not of a regulatory character but it provides for the establishment of an institution called

M. Buck: Nous l'avons fait pour les évaluations qui ont déjà été faites et oui, nous le ferons à l'avenir.

M. Anguish: Dans le cas de celles qui se font à l'intérieur, avec des experts de votre ministère, avez-vous un moyen d'assurer l'objectivité étant donné que ce sont des gens de l'intérieur qui les font?

M. Buck: Autre qu'une division du travail . . . Si elles se font à l'intérieur, le chef du service d'évaluation des programmes, dans le cadre de ses fonctions, en vérifie l'imputabilité, la fiabilité. Mais je ne suis pas sûr, si ce n'est autrement que par ce genre de . . .

M. Eberle: Mais, comme nous l'avons indiqué plus tôt, ce ne sont certainement pas les gens du programme même qui font l'évaluation de leur propre programme. Suivant votre politique dans ce domaine, nous faisons soit intervenir des gens d'un autre secteur du ministère ou utilisons des ressources de l'extérieur.

M. Armstrong: Il y a lieu de noter la manière dont nous avons isolé la responsabilité, la responsabilité fondamentale; l'évaluation est distincte des opérations au jour le jour et elle doit renseigner le sous-ministre sur les questions dont il est imputable, c'est-à-dire sur tout le ministère. A mon sens, il y a un biais implicite dans le sens de l'objectivité pour nous assurer que nous ne perpétuons pas quelque chose qui manifestement ne marche pas. Le sous-ministre doit savoir, et il y a donc une sorte d'équilibre interne.

M. Eberle: S'il y a un biais, ce sera la faute du sous-ministre qui a un intérêt particulier pour . . .

M. Armstrong: Ce serait comme si le vérificateur ou le comptable cachait au conseil d'administration que la division X est réellement en faute; ce serait une affaire très grave que de ne pas signaler ces choses.

M. Anguish: Monsieur le président, je pense que les seules questions qui me restent sont celles qui concernent le financement des groupements d'intérêt public.

Le président: Très bien, peut-être que nous pourrions alors passer à M. MacLellan et revenir à vous pour cela?

M. Anguish: Bien sûr.

Le président: Monsieur MacLellan.

M. MacLellan: Monsieur le président, je me reporte à la page 14 de votre présentation initiale, notamment à la proposition 11 concernant la disposition de «limitation de durée». Je cite:

Des dispositions de «limitation de durée» devraient être insérées dans les textes législatifs fédéraux à caractère réglementaire pour s'assurer que le Parlement les revoit régulièrement.

Sur quoi fondez-vous votre proposition?

M. Eberle: Dans certains cas, une disposition de limitation de durée serait valable et aurait une grande utilité. Nous avons devant le Parlement une mesure législative—qui n'est pas de caractère réglementaire, mais qui prévoit l'établissement d'une

[Text]

the Labour Information Bureau, and there is a sunset clause. The Labour Information Bureau would go out of existence, I think it is after five years, as I recall it.

I cannot see, though, applying a sunset clause to the Canada Labour Code, because you certainly would not want long-standing bargaining rights to disappear simply because the legislation was not re-enacted, or something of that character. It is ongoing process legislation. Similarly with respect to occupational safety and health legislation, I think the fundamental framework upon which the regulations are written would have to remain in existence. But I think it is possible to contemplate regulations with subordinate material, perhaps, in some cases, being subject to sunset clauses.

Mr. MacLellan: Does any of your legislation or subordinate legislation now contain sunset clauses?

Mr. Eberle: No. The only thing is that bill now before Parliament—which may or may not pass.

Mr. MacLellan: So really the department has had no experience with sunset provisions in their legislation.

Mr. Markle: No, in their legislation, but it has in the agreement, the contract we have with respect to labour education. The program was established and it is an experimental one for five years, to be evaluated and then reconsidered at the end of that time, so there was a time limit.

• 1605

Mr. MacLellan: Did you find that it has been beneficial.

Mr. Markle: Oh, indeed.

Mr. MacLellan: And you would recommend it?

Mr. Markle: In that particular type of program. In terms of evaluations you can only evaluate, measure if you have a starting point and a bench-mark, so clearly you have to have some beginning, clearly stated objectives and time limits within which you are going to evaluate performance and achievement.

Mr. Eberle: Rather than a full sunset clause which causes a thing to go out of existence at a particular date, perhaps you could have provision for a parliamentary review at the end of five years written into the statute. There must be ways and means of finding a procedure that would allow a thing to be confirmed maybe just simply on the basis of a resolution without three readings and the other process and paraphernalia.

Mr. MacLellan: Is your department familiar with the term of a regulatory budget? Have you ever studied the possibilities of controlling the costs the government can impose on a private sector through its regulatory activities? Briefly, the concept of a regulatory budget involves estimating the internal cost of government and the direct costs borne by the private sector for the regulatory activities of each department or agency. Limits

[Translation]

institution appelée le Bureau d'information du travail; elle contient une disposition de limitation de durée. Le Bureau d'information du travail cesserait d'exister, après cinq ans, si je me souviens bien.

Cependant, je n'imagine pas qu'on puisse appliquer une disposition de limitation de durée au Code canadien du travail, car vous ne voudriez certainement pas voir disparaître des droits de négociation acquis de longue date simplement parce que la loi n'a pas été réadoptée ou quelque chose du genre. C'est une mesure législative sur un processus continu. De même, en ce qui concerne la loi sur la sécurité et l'hygiène du travail, je pense que le cadre fondamental sur lequel reposent les règlements doit demeurer. Mais je pense qu'il est possible d'envisager des règlements avec des textes subordonnés, peut-être soumis, dans certains cas, à des dispositions de limitation de durée.

M. MacLellan: Y a-t-il de vos lois ou de vos mesures subordonnées qui contiennent présentement des dispositions de limitation de durée?

M. Eberle: Non. La seule chose, c'est ce projet de loi présentement devant le Parlement qui peut être ou ne pas être adopté.

M. MacLellan: Donc, réellement, le ministère n'a pas vraiment d'expérience des dispositions de limitation de durée dans ses lois.

M. Markle: Non, pas dans ses lois, mais il en a dans l'accord, dans le contrat que nous avons en matière d'éducation de la main-d'œuvre. Le programme a été établi à titre expérimental pour cinq ans; il sera évalué puis réexaminé à la fin de ce délai; il y avait donc une limite de temps.

M. MacLellan: Avez-vous trouvé que cela a été profitable.

M. Markle: Ah, oui.

M. MacLellan: Et vous le recommanderiez?

M. Markle: Dans ce genre particulier de programme. Dans les évaluations, on ne peut évaluer, mesurer que si l'on a un point de départ et un repère, et il est clair qu'il faut avoir un début, des objectifs clairement définis et des limites de temps à l'intérieur desquelles doivent s'évaluer la performance et les réalisations.

M. Eberle: A la place d'une disposition de limitation absolue qui entraîne la disparition d'une chose à une date donnée, on pourrait peut-être insérer dans la loi une disposition prévoyant une revue par le Parlement à la fin d'une période de cinq ans. Il doit y avoir moyen de trouver une procédure qui permettrait de faire confirmer une chose, peut-être tout simplement par voie de résolution, sans les trois lectures et tout le reste du processus et tout le tralala.

M. MacLellan: Votre ministère connaît-il le terme «budget de réglementation»? Avez-vous déjà étudié les possibilités de contrôler les coûts que le gouvernement peut imposer au secteur privé par ses activités de réglementation? Brièvement, le concept d'un budget de réglementation suppose l'estimation des coûts internes de l'administration et des coûts directs supportés par le secteur privé pour les activités de réglementa-

[Texte]

are then set, just as they are now, except for expenditures under the estimates approval appropriation process.

Mr. Armstrong: There would be no deficits allowed in this.

Mr. Eberle: In other words, we would impose a cost of \$9 billion in the occupational safety and health realm.

Mr. Armstrong: That would be our budget for a year or two or ten.

Mr. MacLellan: Do you foresee any problems in that concept?

Mr. Eberle: Yes. Right off the top of my head, I do not think it is a viable proposition.

Mr. MacLellan: This is a matter we were considering, of course, along with others in our hearings and perhaps you could give us some feedback as to your thinking on that concept. I think it would be helpful as to why you do not think it would be advisable.

Mr. Buck: What would the cost be, say, of a 48-hour week? There is a regulation that says that and if you did not have it a minimum wage, what would the wages be if there was not a minimum wage? Would there be more social welfare?

Mr. Mueller: I would be glad to comment on the question in a growing economy. For example, you have an OSH standard, a safety and health standard, how would you evaluate each year, or over the period with which you are concerned, the depreciation amortization of a certain cost, the benefits associated with it, and then make sure that in fact with the appearance and disappearances of employers and employees how you would keep tabs on what is actually happening. From a direct cost point of view, you could set a bench-mark and then fiddle around with updates on this but, as in fact the SEIA does, it imposes difficult conceptual problems.

Mr. Eberle: Would one be thinking in terms of saying that occupational safety and health in the mining industry in Canada this year is to have a budget of x billion bucks? And do you then allocate it to Inco, Noranda, and all the way through? For Inco, you are going to let them have maybe \$500,000 worth of life and limb this year, that is okay, that is the price of doing business. That would not go down with the electorate, aside from the bureaucracy.

• 1610

Mr. Armstrong: The notion though should not be lost track of.

Mr. MacLellan: It is the way of . . .

Mr. Armstrong: The notion . . . it is against the rigor.

Mr. MacLellan: What it really is is the Comptroller General in a budget form to a large degree. It is anticipating what you are going to come up against.

Mr. Eberle: Perhaps if you were thinking of it in an overall sense, but if you were thinking that this year we can only impose x additional costs, is that what the concept sort of leads to?

[Traduction]

tion de chaque ministère ou organisme. On fixe alors des limites, tout comme on le fait présentement pour les dépenses dans le processus d'approbation et d'affectation des crédits budgétaires.

M. Armstrong: On n'y permettrait pas de déficits.

M. Eberle: En d'autres termes, nous imposerions un coût de 9 milliards de dollars dans le domaine de la sécurité et de l'hygiène du travail.

M. Armstrong: Ce serait notre budget pour une année ou deux ou dix.

M. MacLellan: Entrevoyez-vous des problèmes avec ce concept?

M. Eberle: Oui. A première vue, je ne pense pas que ce soit une proposition viable.

M. MacLellan: C'est une question que nous examinions, bien sûr, avec d'autres, dans nos travaux et vous pourriez peut-être nous faire part de votre réaction à ce concept. Il nous serait utile de savoir pourquoi vous ne pensez pas que ce serait indiqué.

M. Buck: Quel serait le coût, mettons, d'une semaine de 48 heures? Il y a un règlement qui exige cela et, si vous n'aviez pas de salaire minimum, quels seraient les salaires s'il n'y avait pas de minimum? Y aurait-il plus de bien-être social?

M. Mueller: Je serais heureux de commenter la question dans une économie de croissance. Par exemple, prenez une norme SHT, une norme sur la sécurité et l'hygiène. Comment pourrait-on évaluer chaque année, ou sur la période qui vous intéresse, l'amortissement d'un certain coût, les avantages qui y sont liés, et ensuite s'assurer de pouvoir suivre ce qui se passe réellement, dans les faits, avec l'apparition et la disparition des employeurs et des employés. Du point de vue des coûts directs, vous pourriez fixer un repère puis jouer avec des ajustements de ce repère, mais, comme l'AISE le fait en réalité, cela crée des problèmes conceptuels difficiles.

M. Eberle: Songerait-on, par exemple, à dire que le budget de l'hygiène et de la sécurité du travail dans l'industrie minière au Canada cette année sera de x milliards de dollars? Et faudrait-il alors le répartir entre l'Inco, Noranda et tout le reste? Pour l'Inco, nous leur donnerions peut-être pour \$500,000 de vie et de membres cette année; c'est correct, c'est le prix qu'il faut payer pour faire des affaires. Cela ne passerait pas avec les électeurs, sans parler des bureaucrates.

M. Armstrong: On ne devrait quand même pas perdre de vue cette notion.

M. MacLellan: C'est la façon de . . .

M. Armstrong: La notion . . . c'est contre la rigueur.

M. MacLellan: Ce que c'est en réalité, c'est le Contrôleur général sous forme de budget dans une large mesure. C'est anticiper ce à quoi vous allez vous buter.

M. Eberle: Peut-être, si vous l'envisagiez de façon globale, mais si vous songiez que cette année nous ne pourrions imposer que x dollars de coûts supplémentaires . . . Est-ce ce à quoi le concept mène en quelque sorte?

[Text]

Mr. MacLellan: General budget concept, the increment.

Mr. Eberle: Yes. I could sort of imagine the increment aspect of it but the other thing, you know, it tends to have such an element of inhumanity in it that it kind of makes me shudder.

Mr. MacLellan: We would have to borrow for future years.

Mr. Eberle: Surely. I know I am not supposed to get into the policy area here.

Mr. MacLellan: No. No. As long as you are aware of it, that is fine.

Mr. Armstrong: It is an idea. What always strikes one—and the deputy alluded to that earlier—is this wall-to-wall solution. Nothing is a problem, with respect to the gentlemen opposite, until the bureaucracy discovers it is a problem, no matter how notorious it is to everyone else. Once it is known it is a problem then it has to be solved massively and by regulation.

This may well be a very good idea, it is an attractive idea, but if it is carried through in a very tight way, the value of it may be lost. As a guide post it is an interesting idea.

Mr. MacLellan: You mentioned earlier that you do not have a breakdown of your cost data for each of your regulatory activities.

Mr. Eberle: Oh, we can cost our own regulatory activity and the development of our program forecast and our estimates, and our internal budget is based upon estimates that so many person-years would be required to deal with one or other aspect of the regulations. We can cost those things.

Mr. MacLellan: Have you specifically detailed this information as to the cost of each of these?

Mr. Buck: When we budget this we budget by labour standards regulations and occupational health and safety regulations, and a labour standards officer—well, actually our labour affairs officers—may go out and cover all regulations, so we do not keep track of the inspection of the electrical system in terms of the electrical regulations as opposed to the elevating system.

Mr. MacLellan: Do it in a group. Is this information available at present?

Mr. Buck: Yes, in our estimates actually there is an activity called labour services which is basically our field program. It does not correspond exactly to the cost of implementing regulations but it does . . .

Mr. Eberle: Certainly we could make available the breakdowns upon which the estimates are based.

Mr. MacLellan: I just wonder how costly it would be to give us this information.

Mr. Eberle: In our shop, not very costly.

Mr. Buck: On that major basis.

Mr. Milligan: Let us say you blend now, because you are an unusual department, inspectors carrying out inspections under a variety of acts or a blend of regulations, and yet they might be

[Translation]

M. MacLellan: Concept du budget général, l'accroissement.

M. Eberle: Oui. Je puis en quelque sorte imaginer l'aspect de l'accroissement, mais l'autre chose, vous savez . . . Cela tend à comporter un tel élément d'inhumanité que cela me fait en quelque sorte frémir.

M. MacLellan: Il nous faudrait emprunter pour l'avenir.

M. Eberle: Certes. Je sais que je ne suis pas censé entrer dans les questions de politique ici.

M. MacLellan: Non. Non. Pour autant que vous en soyez conscient, c'est parfait.

M. Armstrong: C'est une idée. Ce qui frappe toujours—et le sous-ministre y a fait allusion tantôt—c'est la solution mur à mur. Il n'y a aucun problème aux yeux de ces messieurs d'en face, tant que les bureaucrates n'ont pas découvert qu'il y a un problème, peu importe combien flagrant il peut être aux yeux de tous les autres. Dès que l'on reconnaît qu'il y a un problème, il faut le régler massivement et par voie de réglementation.

Cela peut très bien être une excellente idée, une idée attrayante, mais si on l'applique de façon très rigide, elle perd sa valeur. Comme point de repère, c'est une idée intéressante.

M. MacLellan: Vous avez mentionné tantôt que vous n'avez pas de ventilation de vos données sur les coûts pour chacune de vos activités de réglementation.

M. Eberle: Oh, nous pouvons trouver le coût de notre activité de réglementation et de l'élaboration de nos prévisions de programmes et de nos prévisions budgétaires; et notre budget interne est fondé sur des estimations du nombre d'années-personnes requises pour traiter de l'un ou l'autre aspect des règlements. Nous pouvons établir le coût de ces choses-là.

M. MacLellan: Avez-vous spécifiquement détaillé les renseignements relatifs au coût de chacun?

M. Buck: Quand nous en établissons le budget, nous répartissons les coûts entre les règlements sur les normes de travail et les règlements sur la sécurité et l'hygiène du travail. Il peut arriver qu'un agent des normes de travail—eh bien, en fait nos agents des affaires du travail—s'occupe de tous les règlements, de sorte que nous ne tenons pas compte de l'inspection du système électrique en termes de règlements sur l'électricité par opposition au système de levage.

M. MacLellan: Vous le faites globalement. Ces renseignements sont-ils disponibles à l'heure actuelle?

M. Buck: Oui, en fait, dans nos prévisions budgétaires il y a une activité qui s'appelle services aux travailleurs et qui est fondamentalement notre programme d'opérations sur le terrain. Il ne correspond pas exactement au coût de la mise en œuvre des règlements, mais il . . .

M. Eberle: Nous pourrions certainement fournir les répartitions sur lesquelles sont fondées les estimations.

M. MacLellan: Je me demande combien cela coûterait de nous donner ces renseignements.

M. Eberle: Dans notre boîte, pas cher.

M. Buck: Sur cette base élargie.

M. Milligan: Supposons que vous mélangiez, étant donné que vous êtes un ministère pas comme les autres, les inspecteurs qui font des inspections aux termes de diverses lois ou de

[Texte]

distinctive regulatory areas or program elements in terms of your system. Is it possible to segregate? Is there any way now under your departmental accounts to segregate the cost where, say, an inspection service is blended, to segregate it out and say, well, they seem to allocate x number of their hours to this and that cost, or put it in terms of person-years so that you could hive off and say, well, for this area of regulatory activity counting development of the standards, review of the standards, inspection, some allocation of overhead for the department and your general central research facilities, we could say it costs us x dollars per year? Do you think it is possible to do that?

Mr. Eberle: Oh, yes. That could be done.

Mr. MacLellan: You do not have at present a general figure on how much you have spent on regulatory reform?

Mr. Buck: Regulatory reform? Or implementation?

• 1615

Mr. MacLellan: I am not talking about reform now, as opposed to implementation.

Mr. Eberle: I think we would have difficulty coming up with a real figure on regulatory reform per se. We would be dealing with the salary costs of people in the Occupational Safety and Health Branch and in the Employment and Conditions of Work Branch, and it would be awfully notional.

Mr. MacLellan: You mentioned that you had one for regulatory activity.

Mr. Eberle: For the regulatory activity part.

Mr. MacLellan: I am just zeroing in now on regulatory reform; whether you have costed that out separately.

Mr. Eberle: No. I suppose we could produce what I would describe as some notional figures but they would be pretty full of value judgments.

The Chairman: Thank you, Mr. MacLellan. Mr. Anguish.

Mr. Anguish: I have a couple on Parliamentary review of regulatory activity. Suggestion No. 10 in our discussion paper calls for the government to table drafts of proposed regulations when they are introducing new legislation before Parliament, and we would like to know what practical problems such a requirement would pose for your department.

Mr. Eberle: I suppose the basic problem would be lengthy delays in what is already a pretty slow process. I should not say that to members of Parliament, but it is. We really could not proceed with a statutory bill until we had detailed the regulations thereunder. I suppose if you do not have to put the regulations into legal language you could attach the principles. That could be done, provided, as I say, it does not slow up the process.

[Traduction]

divers règlements qui peuvent cependant constituer des secteurs de réglementation ou des éléments de programmes distincts dans votre système. Est-il possible de faire la distinction? Y a-t-il un moyen aujourd'hui dans les comptes de votre ministère de distinguer les coûts, mettons, dans le cas où un service d'inspection est intégré à un autre, d'isoler les coûts et de dire à peu près combien d'heures on consacre à ceci et combien cela coûte ou de l'exprimer en années-personnes, de sorte que vous puissiez dire: «Eh bien, pour ce secteur d'activité de réglementation, en comptant l'élaboration des normes, la revue des normes, l'inspection, une part des frais généraux du ministère et vos installations générales de recherche centrale, cela nous coûte x dollars par an»? Pensez-vous qu'il est possible de faire cela?

M. Eberle: Oh, oui. Cela pourrait se faire.

M. MacLellan: Vous n'avez pas en ce moment de chiffre général de ce que vous avez dépensé pour la réforme de la réglementation.

M. Buck: Réforme de la réglementation? Ou mise en œuvre?

M. MacLellan: Je ne parle pas de réforme présentement, par opposition à la mise en œuvre.

M. Eberle: Je pense que nous aurions de la difficulté à donner un chiffre véritable pour la réforme de la réglementation proprement dite. Nous parlerions des coûts salariaux du personnel de la Direction de la sécurité et de l'hygiène du travail et de la Direction de l'emploi et des conditions de travail, et ce serait terriblement notionnel.

M. MacLellan: Vous avez mentionné que vous en aviez un pour l'activité de réglementation.

M. Eberle: Pour la partie activité de réglementation.

M. MacLellan: Je concentre sur la réforme de la réglementation; je veux savoir si vous en avez établi le coût séparément.

M. Eberle: Non. Je suppose que nous pourrions produire des chiffres que j'appellerais notionnels, mais ils seraient pas mal entachés de jugements de valeur.

Le président: Merci, monsieur MacLellan. Monsieur Anguish.

M. Anguish: J'ai quelques questions sur la revue parlementaire de l'activité de réglementation. La Proposition n° 10 de notre document d'étude invite le gouvernement à déposer les projets de règlement lorsqu'il saisit le Parlement d'une nouvelle mesure législative, et nous aimerions savoir quels problèmes pratiques cette exigence poserait pour votre ministère.

M. Eberle: Je suppose que le problème fondamental serait l'allongement des délais d'un processus qui est déjà assez lent. Je ne devrais pas parler ainsi à des députés, mais c'est le cas. Nous ne pourrions pas véritablement aller de l'avant avec un projet de loi statutaire avant d'en avoir le règlement d'application détaillé. Je suppose que si l'on n'est pas tenu de coucher le règlement en langage juridique, on pourrait y annexer les principes. Cela pourrait se faire, à la condition, comme je l'ai dit, que cela ne ralentisse pas le processus.

[Text]

Mr. Anguish: The main concern would be slowing up the process.

Mr. Eberle: Yes.

Mr. Anguish: Would that also be the situation with the possibility of Parliamentary review? This allowance I suppose would increase the uncertainty of the private sector, an uncertainty as to what government will do. Would a significant problem there also be delay?

Mr. Eberle: I suppose; yes. You are referring to regulations themselves and review of those regulations by Parliament. With great respect, I do not know how members of Parliament would find the time to engage in that activity.

Mr. Anguish: That is a good point.

Mr. Chairman, I have a couple of questions I would like to bring out on the funding of public interest groups. Could I do that right now as well?

The Chairman: Right.

Mr. Anguish: Does your department at this time fund any public interest groups to enable them to participate in your regulatory decisions, or in the review or the implementation of regulations?

Mr. Eberle: No, we do not, although I suppose the fact that we paid 49 per cent of the cost of this explosions and fire task force, which was a labour-management government task force, would be the exception to the rule. We certainly do not give any money to the unions, nor do we give any money to business organizations for that purpose.

Mr. Anguish: Or to consumers' associations? You do not do that.

Mr. Eberle: No, we do not.

Mr. Anguish: Have you had any requests for that kind of funding which you know of?

Mr. Eberle: Not that I can recall, no.

Mr. Markle: If I may interject, Mr. Chairman, we did establish three years ago a national advisory council on labour education. It functioned extremely well for one year, but then in the drawbacks and cutbacks it was one of the pieces of programming that had to be sacrificed.

Mr. Eberle: It may very well be that because we give the congress \$2 million-plus for labour education, the pressure is taken off other areas of their budget. Maybe they therefore have funds which they would not have had before the program started for dealing with questions of making representations to us. Certainly the purpose of that program is to pay for labour education. It would only be by way of accident that they might feel a little wealthier in other areas.

Mr. Anguish: If you had these funds available within your department, do you think it would increase the participation by parties that have a legitimate interest in your regulatory activity?

Mr. Eberle: I do not think it would make any difference. After all, The Canadian Association of Broadcasters is fairly

[Translation]

M. Anguish: La principale inquiétude serait le ralentissement du processus.

M. Eberle: Oui.

M. Anguish: Serait-ce la même chose dans le cas de la possibilité de revue parlementaire? Une telle exigence, je suppose, augmenterait l'incertitude dans le secteur privé, incertitude face à ce que ferait le gouvernement. Les retards constitueraient-ils là également un problème important?

M. Eberle: Je le suppose; oui. Vous parlez des règlements eux-mêmes et de la revue de ces règlements par le Parlement. Avec tout le respect que je vous dois, je ne sais pas comment les députés trouveraient le temps de s'occuper de cette activité.

M. Anguish: C'est un bon point.

Monsieur le président, j'ai quelques questions que j'aimerais soulever à propos des groupements d'intérêt public. Puis-je le faire immédiatement?

Le président: Très bien.

M. Anguish: En ce moment, votre ministère subventionne-t-il des groupements d'intérêt public pour leur permettre de participer à vos décisions de réglementation ou à la mise en œuvre des règlements?

M. Eberle: Non, nous ne le faisons pas, mais je suppose que le fait que nous ayons assumé 49 pour cent des coûts de ce groupe de travail en matière d'explosions et d'incendies, qui était un groupe de travail syndical-patronal-gouvernemental serait l'exception à la règle. Certes, nous ne donnons pas d'argent aux syndicats, pas plus que nous n'en donnons aux organismes commerciaux à cette fin.

M. Anguish: Ni aux associations de consommateurs? Vous n'en donnez pas.

M. Eberle: Non, nous n'en donnons pas.

M. Anguish: Avez-vous reçu des demandes de subventions de ce genre, à votre connaissance?

M. Eberle: Pas que je me souviene, non.

M. Markle: Si je puis vous interrompre, monsieur le président, nous avons établi il y a trois ans un conseil consultatif national de l'éducation de la main-d'œuvre. Il a fonctionné extrêmement bien pendant un an, mais c'est l'un des programmes que nous avons dû sacrifier lors des réductions et des coupures.

M. Eberle: Il se peut très bien que, parce que nous donnons au congrès plus de 2 millions de dollars pour l'éducation de la main-d'œuvre, cela allège d'autres secteurs de son budget. Il peut s'ensuivre qu'il ait par conséquent des fonds qu'il n'aurait pas eus avant le début du programme pour s'occuper des démarches à nous faire. Accidentellement, il pourrait se croire un peu plus riche dans d'autres domaines.

M. Anguish: Si vous aviez des fonds de ce genre dans votre ministère, pensez-vous que cela augmenterait la participation des groupements qui ont un intérêt légitime dans votre activité de réglementation?

M. Eberle: Je ne pense pas que cela fasse une différence. En somme, l'Association canadienne des radiodiffuseurs est assez

[Texte]

well off; it does not need a subsidy. And CMA. The congress too is well off.

An hon. Member: The Canadian Bankers' Association.

• 1620

Mr. Anguish: You do not feel any groups that would have an interest in your regulatory activity lacked funds to make adequate representation to you on regulatory concerns?

Mr. Eberle: No. In my view no organization today in the country lacks the resources to make representation; and that is a kind of a sweeping statement. I do not think any organization does. Obviously, the unorganized employees of Bank Acts have neither the organization nor the resources to make representations to it. That is a different problem, which we addressed earlier.

Mr. Anguish: My next question, sir, addresses that and you touched on that. Does your group provide any assistance other than funding, such as legal advice, expertise within the department, research facilities, in a formal or informal way?

Mr. Eberle: Our facilities, our research outputs, are all available; they are public. We know they will be utilized by parties making representations to us to prepare those representations. But I cannot think of any instance where we consciously assisted a group, at their request, to put together representations to us, by way of the research program or anything else. But if somebody came along to us and said we want to make representations to you, but we want to know this, I think we would feel we had to share the data with them.

Mr. Armstrong: I also took it from your question you were asking whether we helped clients interpret the regulations. Is that not part of what—no? Then I misunderstood. The answer to that is yes, and it is ongoing and continuous.

Mr. Eberle: But I think many groups themselves would feel they were getting into a conflict of interest situation if they came to us.

Mr. Anguish: An alternative which has been talked about, as opposed to funding public-interest groups, is the setting up of a public-interest advocate, so it has been called, to make representation on behalf of special-interest groups, public-interest groups which are not able to make representation on behalf of themselves or which do not have the expertise of the funding to do so. Do you see any advantages or disadvantages or the need for such an arrangement?

Mr. Eberle: I could certainly see the need for such an arrangement in other areas of governmental endeavour, in welfare departments, in workmen's compensation boards, and so on. Of course, sometimes there is not just the group, it is the individual who needs assistance.

I see nothing wrong particularly, but I do not see too much application in our shop. I just cannot imagine the Canadian

[Traduction]

à l'aise; elle n'a pas besoin de subventions. Pas plus que l'AMC. Le congrès aussi est en bonne posture.

Une voix: L'Association canadienne des banquiers.

M. Anguish: Vous ne pensez pas que les groupes qui auraient un intérêt dans votre activité de réglementation ont manqué d'argent pour vous présenter les instances voulues sur des questions de réglementation?

M. Eberle: Non. A mon sens, il n'y a pas d'organisme au pays aujourd'hui qui manque des ressources nécessaires pour faire valoir son point de vue; c'est là une déclaration assez générale. Je ne pense pas qu'il en existe. Évidemment, les employés non syndiqués des banques n'ont ni l'organisation ni les ressources nécessaires pour préparer des instances. C'est un autre problème, dont nous avons parlé plus tôt.

M. Anguish: Ma prochaine question, monsieur, porte là-dessus et vous venez d'y faire allusion. Votre groupe fournit-il de l'aide autre que du financement, comme des conseils juridiques, les connaissances techniques du ministère, les installations de recherche, officiellement ou officieusement?

M. Eberle: Nos installations, nos résultats de recherche, sont tous disponibles; ils sont publics. Nous savons qu'ils seront utilisés par des groupes dans la préparation des démarches qu'ils feront auprès de nous. Mais je ne connais pas un seul cas où nous ayons consciemment aidé un groupe, à sa demande, à nous formuler des instances, par notre programme de recherche ou par un autre moyen. Si quelqu'un nous arrivait et nous informait qu'il désire nous présenter des instances, mais qu'il a besoin de savoir telle ou telle chose, je crois que nous estimerions devoir partager les données avec lui.

M. Armstrong: J'ai également saisi, dans votre question, que vous voulez savoir si nous aidons des clients à interpréter les règlements. Cela ne fait-il pas partie de... non? Alors j'ai mal compris. La réponse à cela est oui, de façon permanente et continue.

M. Eberle: Mais, à mon sens, un grand nombre de groupes eux-mêmes estimeraient qu'ils se mettraient en conflit d'intérêt en s'adressant à nous.

M. Anguish: Une autre approche dont on a parlé, par opposition au financement des groupements d'intérêt public, est la nomination d'un défenseur de l'intérêt public, comme on l'a appelé, chargé de faire des démarches au nom des groupements d'intérêt spécial, des groupements d'intérêt public qui ne sont pas en mesure de le faire eux-mêmes ou qui n'ont pas les connaissances spécialisées ou le financement nécessaire pour le faire. Voyez-vous des avantages ou des inconvénients ou le besoin d'un tel mécanisme?

M. Eberle: Je puis certainement voir le besoin d'un tel mécanisme dans d'autres secteurs du gouvernement, dans les services de bien-être, dans les commissions d'indemnisation des accidents du travail, et ainsi de suite. Parfois, naturellement, ce n'est pas seulement le groupement, mais le particulier qui a besoin d'aide.

Je n'y trouve rien à redire en particulier, mais je ne crois pas que cela s'applique trop dans notre boîte. Je n'arrive tout

[Text]

Manufacturers Association utilizing that sort of thing. They might, though.

The Chairman: If the N.D.P. have any part in it.

Mr. Anguish: I have no further questions, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

I am going to come back to something we were talking about briefly—Mr. Guthrie got into the point. It was that of overlap duplication and the whole mess. Can you give us a list of horror stories of duplication overlap, and start into them on the railways?

Mr. Eberle: They are primarily at the federal level. As between ourselves and the provinces, they do not exist. Our problem is not federal-provincial, it is intra-governmental.

The Chairman: Could you give us some detailed horror stories of overlap?

Mr. Eberle: Verbally?

The Chairman: Yes, where somebody is being torn in one or two or ten directions.

Mr. Eberle: It is not so much overlap as it is gap between. Until just the last couple of months, until an order in council was passed, applying occupational safety and health regulations to the running trades on the railroads. Train crews, for instance, on the CP going through the Connaught tunnel had no formal protection against the fumes that might be generated there, except that the CP had agreed on an informal basis to a bunch of recommendations we made. But if they had said to us "no dice" and we had taken them to court, we would have lost. So there was a gap there but we have managed to fill it in.

• 1625

We have recently had representations from the Airline Flight Attendants Association, who say to us that Part IV does not apply while we are operating up there in the air. And of course their prime function in life is to ensure the safety and comfort and convenience of the passengers, and they do all that within the terms of the Aeronautics Act.

But they say there ought to be somebody that can go and say to Air Canada or CP Air or Pacific Western—I guess I should name the whole group so that I do not show any bias—look, you have got to make sure that certain things in the galley are fixed in a certain way so that hot water will not suddenly come spilling out on us if the thing hits an air pocket. And they had a whole bunch of other grievances.

So we are investigating whether you can apply or how we would apply Part IV to be able to put appropriate legal pressure on the airlines to look at the welfare of the employees.

The Chairman: Is your problem here whether you have the legal jurisdiction?

[Translation]

simplement pas à imaginer que l'Association des manufacturiers canadiens utilise ce genre de truc. Elle le pourrait, cependant.

Le président: Si le NPD y est pour quelque chose.

M. Anguish: Je n'ai pas d'autres questions, monsieur le président.

Le président: Merci.

Je vais revenir à quelque chose dont nous avons parlé brièvement. M. Guthrie a soulevé le point: C'est la question du chevauchement et de tout ce gâchis. Pouvez-vous nous donner une liste des histoires d'horreur en matière de chevauchement, en commençant par le domaine des chemins de fer?

M. Eberle: Elles sont essentiellement au niveau fédéral. Entre nous-mêmes et les provinces, il n'y en a pas. Notre problème n'est pas au niveau fédéral-provincial, mais au niveau intragouvernemental.

Le président: Pourriez-vous nous raconter par le détail quelques histoires d'horreur en matière de chevauchement?

M. Eberle: Verbalement?

Le président: Oui, des cas où quelqu'un est tirailé dans un ou deux ou dix sens différents.

M. Eberle: Ce n'est pas tellement du chevauchement qu'un fossé entre règlements, jusqu'à il y a à peine quelques mois, avec l'adoption d'un décret du conseil appliquant les règlements sur la sécurité et l'hygiène du travail aux métiers d'exploitation des chemins de fer. Des équipages de trains, par exemple du CP, passant dans le tunnel Connaught n'avaient pas de protection formelle contre les vapeurs qui pouvaient y être produites, sauf que le CP avait accepté officieusement une série de recommandations que nous avions faites. Mais s'il nous avait dit «rien à faire» et que nous l'ayons traîné devant les tribunaux, nous aurions perdu. Il y avait donc là un écart, un fossé, mais nous avons réussi à le combler.

Nous avons reçu récemment des instances de la part de l'Association des agents de bord en aviation, qui nous disent que la Partie IV ne s'applique pas lorsqu'ils sont dans les airs. Et, naturellement, leur fonction première dans la vie est d'assurer la sécurité et le confort des voyageurs, activité complètement régie par la Loi sur l'aéronautique.

Mais, selon eux, il devrait y avoir quelqu'un qui puisse aller dire à Air Canada, ou à CP Air ou à Pacific Western—je suppose que je devrais les nommer tous pour ne pas être soupçonné de préjugé: «Vous devez vous assurer que certaines choses dans les cuisines soient fixées de telle manière que l'eau chaude ne nous tombera pas soudain sur la tête si l'appareil frappe une poche d'air.» Et ils avaient toute une série d'autres griefs.

Donc nous examinons si nous pouvons appliquer ou comment nous pourrions appliquer la Partie IV pour être en mesure d'exercer les pressions juridiques appropriées sur les compagnies aériennes pour qu'elles s'occupent du bien-être de leurs employés.

Le président: Votre problème, dans ce cas, est-il de savoir si cela est de votre compétence, juridiquement?

[Texte]

Mr. Eberle: The problem is the wording of the statute, and again we may be able, by way of an Order in Council, to fill in that particular gap.

There are problems though on the waterfront, which are much tougher to deal with, and I expect that the minister will be asking for authority to make amendments to our act. Longshoremen are not protected by our legislation when they are down in the hold of the ship, but when they are up on the dock they are.

Mr. Guthrie: We have an administrative agreement with MOT that once the stevedore goes within the swing of the boom he is then under MOT regulations. They are little administrative problems like that.

Mr. Eberle: And, again, a gap occurs. We had problems in the port of Saint John, the harbour of Saint-John, over the gap situation, and so on. So it is really more a question of gap than it is of overlap.

The Chairman: Have you had any cases of overlap with the provinces or gaps?

Mr. Eberle: Not real overlap. We have had a case involving the British Columbia Workers Compensation Board which has been of the opinion that, since workers compensation is a provincial jurisdiction, therefore it can go in and enforce occupational safety and health legislation in any premises where an employer pays assessments to their board. Now, it is not that we want to take over a provincial jurisdiction but we want the regime to be enforceable. Recently, the Workers' Compensation Board of B.C. went into a particular trucking firm and made certain directions. And our own people went in subsequently without knowing that the WCB had been in and made certain directions. And this trucking firm went to the B.C. Supreme Court for an injunction against the Workers Compensation Board because it did not want to be the victim of an overlap and the B.C. Supreme Court has declared that this is federal jurisdiction. But I believe the B.C. Compensation Board is planning to appeal.

Now, every other provincial authority across the country recognizes the line, but we do have problems.

The Chairman: Why did it reach the appeal stage? Why could this not have been settled by extralegal means?

Mr. Eberle: Well, that is what I failed to understand, but the B.C. Compensation Board is quite adamant about what it believes to be its jurisdiction.

The Chairman: And you are not willing to back down?

• 1630

Mr. Eberle: In this particular case, the employer was taking the stand that it was our jurisdiction.

[Traduction]

M. Eberle: Le problème est la formulation de la loi et, encore une fois, nous pouvons être en mesure de combler cet écart particulier par un décret du conseil.

Il y a des problèmes, cependant, sur les quais, qui sont beaucoup plus difficiles. Et je m'attends que le ministre demandera l'autorisation de modifier notre loi. Les débardeurs ne sont pas protégés par notre loi lorsqu'ils sont dans la coque du navire, mais ils le sont lorsqu'ils sont sur le quai.

M. Guthrie: Nous avons un accord administratif avec le MdT selon lequel le débardeur est régi par les règlements du MdT lorsqu'il est en l'intérieur du rayon d'action de la flèche de la queue. Il y a des petits problèmes administratifs comme cela.

M. Eberle: Et, encore une fois, il y a un écart. Nous avons eu des problèmes à Saint-Jean, dans le port de Saint-Jean, à propos de cet écart, et ainsi de suite. C'est donc en réalité plus une question d'écart qu'une question de chevauchement.

Le président: Avez-vous eu des cas de chevauchement avec les provinces, ou d'écarts?

M. Eberle: Pas de véritable chevauchement. Nous avons eu un cas mettant en cause la Commission d'indemnisation des travailleurs de Colombie-Britannique, qui était d'avis, puisque l'indemnisation des accidents du travail est de compétence provinciale, qu'elle pouvait se permettre d'appliquer des règlements sur la sécurité et l'hygiène du travail partout où un employeur paie des cotisations à la Commission. Or, ce n'est pas que nous voulions nous emparer d'une compétence provinciale, mais nous tenons à ce que le régime soit applicable. Récemment, la Commission d'indemnisation des accidents du travail de la Colombie-Britannique est allée trouver une entreprise de camionnage et a donné certaines instructions. Ensuite, nos gens y sont aussi allés, sans savoir que la commission provinciale avait déjà donné certaines instructions. Et cette entreprise de camionnage s'est adressée à la Cour suprême de la Colombie-Britannique pour obtenir une injonction contre la Commission des accidents du travail car elle ne voulait pas être la victime d'un chevauchement, et la Cour suprême de la Colombie-Britannique a déclaré que c'était de compétence fédérale. Mais je crois que la Commission des accidents du travail de la Colombie-Britannique a l'intention d'en appeler.

Plusieurs administrations provinciales du pays reconnaissent la ligne de démarcation, mais il nous arrive d'avoir des problèmes.

Le président: Pourquoi cela a-t-il atteint le stade de l'appel? Cela n'aurait-il pas pu être réglé par des moyens extra-judiciaires?

M. Eberle: Ma foi, c'est ce que je n'ai pas compris, mais la Commission des accidents du travail de la Colombie-Britannique ne lâche pas facilement quand elle croit qu'une chose est de sa compétence.

Le président: Et vous n'êtes pas prêt à reculer?

M. Eberle: Dans ce cas particulier, l'employeur avait adopté pour position que c'était de notre ressort.

[Text]

The Chairman: This is an area where we do not have much empirical evidence or experience and it has not really been written up. Would it be too much to ask you to give us a brief account of as many of these overlaps or conflicting jurisdictions or gaps that can occur? We do not want to impose a heck of a burden on you but it would be very, very helpful to us if you could provide us with an accounting of that. You are one of the departments that experiences this type of problem, it is part of our mandate to deal with it and the first ministers are concerned with it.

Mr. Eberle: Maybe we are just franker than some of the others, maybe we talk too much. But there is no mammoth problem here.

The Chairman: It is not.

Mr. Eberle: It is not a mammoth problem by any way, shape or form but I do not want to say to you that it is 100 per cent okay.

Mr. Armstrong: It is still a question of evenness, though, I do not know where that stands on the regulatory spectrum, whether it is plus or minus. But in the Devco situation, which was clearly within its jurisdiction, we had an accident and we followed it with an investigation. We had an incident on the Great Lakes on a ship where there was a fire in the engine room and seven or eight men died as a result. I do not know if the agency responsible took the same action. That is why I say, from a regulatory point of view, I do not know what result you are seeking. Looking to the interest of Canadian workers, and if we assume that the commission is a positive act we seek to find out what really happened.

I do not know what happened in the other incident. I do not know if we know what happened. And in my mind, that is some unevenness. I would go further but that is your domain and not mine. I think it is unfair to Canadian workers that they are in that position, and I do not know that it is defensible, but that is to show feeling and act other than a faceless, anonymous bureaucrat, which is not true. We should deregulate that as well.

I think there are some difficulties, really, but we do not have a long list of those.

Mr. Eberle: We would certainly be glad to prepare a memorandum for you.

The Chairman: That would be very helpful to us. From your experience in this area of overlap, duplication or lack of one jurisdiction filling the hole in the gap, do you have any recommendations to us that might be of general application?

Mr. Eberle: Oh, I do not think so. As I say, we are in the process now of seeking to fill the gaps that exist around the edges of Part IV of the Canada Labour Code. And I think the prospects are good that the bureaucratic infighting that has gone on for 113 years will end and we will be able to get a decision on that and introduce legislation. Then, we hope that you will pass it in one day.

[Translation]

Le président: C'est un secteur où nous n'avons pas beaucoup de preuves ou d'expérience empiriques et cela n'a pas été véritablement prévu dans les textes. Serait-ce trop vous demander que de nous rapporter brièvement autant de ces chevauchements ou de ces conflits ou écarts qui peuvent se produire? Nous ne voulons pas vous imposer un trop lourd fardeau, mais cela serait très très utile que vous puissiez nous rapporter cela. Vous êtes un des ministères qui connaissent ce genre de problème; il fait partie de notre mandat de nous occuper de cela, et cela préoccupe les premiers ministres.

M. Eberle: Nous sommes peut-être plus francs que certains autres; peut-être que nous parlons trop. Mais il n'y a pas de problème gigantesque là-dedans.

Le président: Non.

M. Eberle: Ce n'est pas un problème gigantesque, loin de là, mais je ne veux pas vous dire que tout est parfait.

M. Armstrong: Cela demeure une question d'uniformité, cependant, et je ne sais pas où cela se situe sur le spectre de la réglementation, si c'est du côté positif ou du côté négatif. Mais dans le cas de la Devco, qui était clairement de notre ressort, nous avons eu un accident qui a été suivi de notre enquête. Nous avons eu un incident sur les Grands lacs, où il y a eu un incendie dans la salle des machines d'un navire qui a entraîné la mort de sept ou huit hommes. Je ne sais pas si l'organisme responsable a pris les mêmes mesures. C'est pourquoi, je dis que, du point de vue de la réglementation, j'ignore quel résultat vous recherchez. Dans l'intérêt des travailleurs canadiens, et si nous supposons que la commission est un acte positif, nous cherchons à trouver ce qui s'est vraiment passé.

Je ne sais pas ce qui s'est produit dans l'autre incident. Et je ne sais pas si nous savons ce qui s'est passé. Et dans mon esprit, cela est un manque d'uniformité. J'irais plus loin, mais c'est votre domaine, et non pas le mien. Je pense qu'il est injuste de mettre les travailleurs canadiens dans cette situation, et je ne sais pas si cela est défendable, mais cela est faire preuve de sentiment et agir autrement qu'en bureaucrates anonymes, ce qui n'est pas le cas. Nous devrions déréglementer cela également.

Je pense qu'il y a des difficultés, réellement, mais la liste n'est pas si longue.

M. Eberle: Nous serions certainement heureux de vous rédiger un mémoire.

Le président: Cela nous serait très utile. D'après votre expérience dans le domaine du chevauchement, du double emploi ou de l'incapacité d'un niveau de gouvernement de boucher les trous, avez-vous des recommandations à nous faire qui pourraient s'appliquer de façon générale?

M. Eberle: Oh, je ne le pense pas. Comme je l'ai dit, nous cherchons présentement à combler les écarts et à arrondir les coins de la Partie IV du Code canadien du travail. Je pense qu'il y a de bonnes chances que les tiraillements bureaucratiques, qui durent depuis 113 ans, prennent fin et que nous soyons en mesure d'arriver à une décision à ce sujet et de présenter une mesure législative. Alors, nous espérons que vous l'adopterez en une journée.

[Texte]

The Chairman: We will do that.

Mr. Eberle: All right.

The Chairman: Is it fair to conclude that you can solve most of these problems through co-operative efforts which the provinces or with the other federal agencies?

Mr. Eberle: Yes. We have no problems really with the provinces beyond the one I cited. Maybe I should not have gone so far as to cite it.

We have a long-standing organization of the provincial labour departments and ourselves with certain standing committees such as the committee on Occupational Safety and Health. Through that mechanism we are able generally to co-ordinate and come to conclusion when it comes to the activities of the Canada Labour Relations Board, which reports to Parliament through the minister, I know that that board, which is a regulatory body administering part of Part V of the Code, has informal arrangements with provincial labour relations boards. If an application comes to that board or vice versa and it appears to be questionable as far as the jurisdiction is concerned, then people get on the phone and arrangements are made to shift the dock to the right place, so there is very little . . .

• 1635

The Chairman: What about, say, provincial health inspectors and your people going into a particular plant? Do you find that is a waste of effort because of some informal agreements with the provinces whereby you cede them jurisdiction or vice versa?

Mr. Eberle: It does not have to, because the jurisdictional line is really quite clear, because it is really quite clear, and because over them . . .

The Chairman: What do you mean by that? It is either provincial or federal . . .

Mr. Eberle: That is right.

The Chairman: . . . so they do not both encroach.

Mr. Eberle: That is right. It is either provincial or federal but there may be cases where—well, let us say the Saskatchewan wheat pool will have a country elevator and you will have to make an administrative arrangement because they will also have a store associated with the country elevator. And maybe sometimes the guys who normally are running the country elevator will go into the store when things are dead in the elevator but busy in the store and start serving customers, and the store is under provincial jurisdiction.

Over the years we have managed to arrive at a reasonably happy delineation of that kind of fuzziness. That is not a great problem.

The Chairman: So you really do not feel there is a great problem, you do not feel that any action by this committee would be required in this area of duplication or overlap as far as you are concerned.

Mr. Eberle: Well, if you were going to be rewriting the constitution, I think . . . Are we on the right . . .

[Traduction]

Le président: Nous le ferons.

M. Eberle: Très bien.

Le président: Est-il juste de conclure que vous pouvez régler la plupart de ces problèmes par des efforts de collaborations avec les provinces ou avec les autres organismes fédéraux?

M. Eberle: Oui. Nous n'avons pas de problèmes, en fait, avec les provinces, à part celui que j'ai cité. Je n'aurais pas peut-être pas dû aller jusqu'à vous le citer.

Nous avons une organisation de longue date des ministères provinciaux du Travail et de nous-mêmes, sous forme de comités permanents, comme le Comité de la sécurité et de l'hygiène du travail. Par ce mécanisme, nous sommes généralement en mesure de nous coordonner et d'arriver à des conclusions. Quand il s'agit des activités du Conseil canadien des relations du travail, qui fait rapport au Parlement par l'entremise du ministre, je sais que la Commission, qui est un organisme de réglementation chargé de l'application de la Partie V du Code, a des accords officiels avec les commissions des relations de travail des provinces. Si cette commission reçoit une demande et qu'elle a des doutes sur sa compétence, ses fonctionnaires se mettent sur le téléphone et prennent des dispositions pour transférer le dossier au bon endroit, et vice versa, de sorte qu'il y a très peu . . .

Le président: Mettons que des inspecteurs provinciaux de la santé et vos représentants aillent dans une usine particulière? Trouvez-vous que c'est un gaspillage d'efforts, en raison d'accords officiels avec les provinces en vertu desquels vous leur cédez votre compétence ou vice versa?

M. Eberle: On n'en a pas besoin, parce que le partage des compétences est vraiment très clair, parce que c'est véritablement assez clair, et parce que . . .

Le président: Que voulez-vous dire par là? C'est soit provincial soit fédéral . . .

M. Eberle: C'est juste.

Le président: . . . de sorte qu'ils n'empiètent pas l'un sur l'autre.

M. Eberle: C'est exact. C'est soit provincial soit fédéral, mais il peut y avoir des cas où-eh bien, disons que le syndicat du blé de la Saskatchewan aura un élévateur régional et que vous devrez conclure un accord administratif parce qu'il aura également un magasin associé à l'élévateur régional. Parfois les types qui travaillent normalement à l'élévateur régional vont dans le magasin quand les affaires sont tranquilles dans l'élévateur mais occupées au magasin, et ils se mettent à servir des clients, et le magasin est de compétence provinciale.

Au cours des ans, nous nous sommes arrangés pour en arriver à une heureuse délimitation de ce genre de cas imprécis. Ce n'est pas un gros problème.

Le président: Donc, vous ne croyez vraiment pas qu'il y a un gros problème, vous ne pensez pas que notre comité devrait intervenir dans ce secteur de double emploi ou de chevauchement en ce qui vous concerne.

M. Eberle: Ma foi, si vous deviez récrire la constitution, je pense . . . Sommes-nous sur la bonne . . .

[Text]

The Chairman: We are, we are.

Mr. Eberle: I think an argument could be made for certain industries to be included within federal labour jurisdiction in the interests of more efficient and effective economic management.

The Chairman: What about the case where this guy in B.C. felt that he was being regulated and pulled in two directions?

Mr. Eberle: This guy was quite content to be under federal jurisdiction for all purposes. He was under federal jurisdiction for labour management relations purposes, quite clearly, because it was a union there. He was under federal labour jurisdiction for purposes of Part 3 of the code and was regulated there, but the B.C. compensation board had this bee in its bonnet, that because it provides what is in essence a no-fault insurance scheme for industrial accidents, by extension it is responsible for regulating occupational safety and health. Maybe this latest court action will get that bee out of its bonnet.

The Chairman: One of the persons I am concerned about here is the individual entrepreneur who is being torn in both directions.

Mr. Eberle: So am I.

The Chairman: Now, can you envisage something which would obviate the necessity for him having to go to court, with all the time delays, the costs and everything, and that would enable you to sort it out?

Mr. Eberle: Well, I can assure you in that particular case we discussed it in detail with the B.C. authorities and we were unable to persuade them that since the court had found in nine other provinces that the line was as the employer thought . . .

The Chairman: Why should the individual have to bear the costs of fighting that battle? Why should the two government bodies not have to bear the cost?

Mr. Eberle: It probably would have been much fairer in that circumstance for the government bodies to have borne the brunt, but the employer in that case was quite well resourced. Mind you, we also went in and supported his side of the argument.

The Chairman: Could you envisage some type of arbitration procedure, for example, whereby you and your B.C. counterpart select a third party to determine jurisdiction in those things?

Mr. Eberle: I am not a lawyer myself but I imagine that if I were I should argue that it is the role of the courts to determine constitutional questions of that kind.

• 1640

Mr. Milligan: Yes, I would like to ask a question of clarification. In a true conflict situation if you comply with the requirements of one jurisdiction then you violate the require-

[Translation]

Le président: Oui, oui.

M. Eberle: Je pense qu'on pourrait faire valoir la nécessité de faire tomber certaines industries sous la responsabilité du gouvernement fédéral dans l'intérêt d'une gestion économique plus efficiente et plus efficace.

Le président: Et qu'est-il arrivé à ce type de la Colombie-Britannique qui était réglementé et tiraillé dans deux sens?

M. Eberle: Ce type-là était bien content d'être sous la compétence fédérale pour toutes les fins. Il tombait sous le coup de la compétence fédérale pour les fins de relations ouvrières-patronales, c'était bien évident, parce qu'il y avait là un syndicat. Il était sous la responsabilité du gouvernement fédéral pour les fins de la Partie III du Code, par laquelle il était réglementé, mais la Commission des accidents du travail de la Colombie-Britannique avait en tête que, parce qu'elle a un régime qui est essentiellement un régime d'assurance sans responsabilité pour les accidents industriels, par extension, elle est responsable de la réglementation de la sécurité et de l'hygiène du travail. Cette dernière action devant les tribunaux lui enlèvera peut-être cela de la tête.

Le président: Une des personnes qui me préoccupent ici, c'est l'entrepreneur individuel qui est tiraillé dans les deux sens.

M. Eberle: Moi aussi.

Le président: Donc, pouvez-vous envisager quelque chose qui lui éviterait d'avoir à s'adresser aux tribunaux, avec tous les retards que cela comporte, les coûts et tout, et qui vous permettrait d'y voir clair?

M. Eberle: Ma foi, je puis vous assurer que nous avons discuté en détail de ce cas particulier avec les autorités de la Colombie-Britannique et nous avons été incapables de les persuader que, puisque le tribunal avait trouvé dans neuf autres provinces que la ligne était comme le pensait l'employeur . . .

Le président: Pourquoi l'individu devrait-il faire les frais de ce genre de bataille? Pourquoi les deux organismes gouvernementaux n'auraient-ils pas à supporter les frais?

M. Eberle: Il aurait probablement été beaucoup plus juste, dans les circonstances, que les organismes gouvernementaux encaissent les coups, mais dans ce cas l'employeur ne manquait pas de moyens. Remarquez bien que nous sommes également intervenus pour appuyer son argumentation.

Le président: Pourriez-vous envisager une procédure d'arbitrage quelconque, par exemple, où vous et votre homologue de la Colombie-Britannique choisiriez une tierce partie pour déterminer la compétence sur ces choses-là?

M. Eberle: Je ne suis pas avocat moi-même, mais j'imagine que si je l'étais, je soutiendrais qu'il appartient aux tribunaux de trancher les questions constitutionnelles de ce genre-là.

M. Milligan: Oui, j'aimerais demander une précision. Dans une vraie situation de conflit, si vous vous conformez aux exigences de l'un, vous violez celles de l'autre. Cela, c'est un conflit pur ou absolu; vous ne pouvez gagner.

[Texte]

ments of another. Now that is pure or absolute conflict; you just cannot win.

Mr. Eberle: No.

Mr. Milligan: That seems to exist in some cases under pollution control: you comply with provincial requirements and you end up being prosecuted by the feds. Was that the case in this situation; that, had he complied with the provincial safety requirements, he would have been in violation of yours, or was it a situation in which he had met your standards; he got new standards from the provinces; they were not in conflict, but he did not want to comply with them so he attacked them. Which was it? There is a difference there. Can you tell me?

Mr. Eberle: Actually the problem in question was simply a routine inspection by the provincial authority. In essence I think he refused him access to the premises on the grounds that the guy did not have any right there, and then things developed from that. There really would be no difference in the standards.

Mr. Milligan: So it was not a case in which, because he was complying with your requirements, he turned out to be in violation of the provinces?

Mr. Eberle: No.

Mr. Milligan: What he did not want was to have two inspectors traipsing through his premises.

Mr. Eberle: That is right.

Mr. Milligan: And so he took the initiative to try to knock out one government.

Mr. Eberle: Yes.

Mr. Milligan: I see.

Mr. MacLellan: Mr. Armstrong, you mentioned the Devco case and the case of the ship accident on the Great Lakes. You mentioned that the situation was not fair to Canadian workers. Could you expand on that?

Mr. Armstrong: Strictly on the face of it, it is unfair. As I say, I do not know what action the other agency took; it may well be that they have conducted as rigorous an investigation of that incident as we have of Devco, as you know.

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Armstrong: I find that a gap in a sense. I think as the agency that has the primary responsibility for Canadian workers, we should not be in that position; the minister should not be in that position and the government should not be in that position. But that is my view, and—how will I put that—our advice to ministers is to try to overcome that. That will take of course a decision of ministers; it is a question of government organization, which is the prerogative of the PM, you know, so it is not a question that we can solve; but we can certainly observe on it. On the face of it, it strikes me as two different approaches, yet the ultimate, fatal, sad result is the same.

[Traduction]

M. Eberle: Non.

M. Milligan: Cela semble exister dans certains cas de lutte contre la pollution: vous vous conformez aux exigences provinciales et vous vous retrouvez avec une poursuite intentée par les fédéraux. Cela a-t-il été le cas dans cette situation; s'il s'était conformé aux exigences provinciales en matière de sécurité, il aurait violé les vôtres, ou s'agissait-il d'une situation où il s'était conformé à vos normes; il a reçu de nouvelles normes des provinces; elles n'étaient pas en conflit, mais il ne voulait pas s'y conformer et les a donc attaquées. De quoi s'agissait-il? Il y a une différence là. Pouvez-vous me répondre?

M. Eberle: De fait, le problème en question était une simple inspection de routine par l'autorité provinciale. Essentiellement, je pense qu'il lui a refusé l'accès aux locaux en invoquant que le type n'avait pas le droit d'y entrer, et que les choses ont mal tourné à partir de là. Il n'y avait pas véritablement de différence dans les normes.

M. Milligan: Ce n'était donc pas un cas où, parce qu'il se conformait à vos exigences, il s'est trouvé à violer celles des provinces?

M. Eberle: Non.

M. Milligan: Ce qu'il ne voulait pas, c'est d'avoir deux inspecteurs qui se baladent dans ses locaux.

M. Eberle: C'est exact.

M. Milligan: Et il a donc pris l'initiative d'essayer de faire obstacle à un gouvernement.

M. Eberle: Oui.

M. Milligan: Je vois.

M. MacLellan: Monsieur Armstrong, vous avez mentionné le cas Devco et le cas de l'accident de navire sur les Grands lacs. Vous avez mentionné que la situation n'était pas juste pour les travailleurs canadiens. Pourriez-vous nous en dire plus long à ce sujet?

M. Armstrong: A strictement parler, à première vue, c'est injuste. Comme je l'ai dit, je ne sais pas quelles mesures l'autre organisme a prises; il se peut très bien qu'il ait mené une enquête aussi rigoureuse sur cet incident que nous l'avons fait sur Devco, comme vous le savez.

M. MacLellan: Oui.

M. Armstrong: Je trouve que c'est là un écart, en un sens. Selon moi, en tant qu'organisme qui a la responsabilité première des travailleurs canadiens, nous ne devrions pas être dans cette situation; le ministre ne devrait pas être dans cette situation et le gouvernement non plus. Mais à mon sens—comment dirais-je—nous conseillons aux ministres de chercher à surmonter cela. Cela, naturellement, exigera une décision de la part des ministres; c'est une question d'organisation gouvernementale, qui est une prerogative du premier ministre, vous savez, de sorte que ce n'est pas une question que nous pouvons régler nous-mêmes; mais nous pouvons certainement la commenter. A première vue, cela me semble être deux approches

[Text]

Mr. MacLellan: Because one accident comes under a different jurisdiction, under a different department than the other accident?

Mr. Armstrong: That is right.

The Chairman: What would you do in the case of mine safety, say, the uranium mines; you have provincial and federal safety legislation and regulations.

Mr. Eberle: The uranium mines are under federal jurisdiction because the Atomic Energy Control Act declares the whole nuclear cycle to be for the general advantage of Canada.

What we have done fairly recently is—we have established regulations which adopt the Saskatchewan mine safety régime, and Saskatchewan administers and enforces those things. The same thing as happened in Ontario, not without a certain amount of noise and whatnot in the media, but the same thing is going on there.

Mind you there are a couple of provisions in our statutes that are not quite the same as the provincial statutes: the right to refuse work and the provision concerning joint safety and health committees, so we have not been able to reference Ontario and Saskatchewan lawfully and completely and that is causing a bit of a ruckus. I try to argue that our things are for all practical purposes the same.

The Chairman: Do you get many horror stories from the private sector where you have the overlap or the gap?

Mr. Eberle: No, no, that is not really a matter of complaint from the private sector.

The Chairman: It is not a common complaint except in the B.C. case where they are being pulled in both directions. They do not know which way to turn.

Mr. Eberle: Yes, that is correct, it is not a common complaint at all.

• 1645

Mr. Mueller: There is one thing I could mention that might be related to the general area of regulations and that is the question of the portability of pensions and the unfairness it causes workers who move from one province to the next. But these are partially private arrangements which have their origin in specific provincial legislatures so in that sense, the lack of portability imposes a private cost on the individual who is moving because of the present rather poor provisions for portability.

The Chairman: I agree with that. So just to conclude on the theory of overlap, you do not feel that any action is required from our task force.

Mr. Eberle: I do not think so. I think in that B.C. case it is unfortunate it had to find its way through the courts, but I think there will be a conclusion there. We are acting to try to

[Translation]

différentes, bien que le résultat ultime, triste et fatal semble être le même.

M. MacLellan: Parce qu'un accident tombe sous le coup d'une compétence différente, qu'il est la responsabilité d'un autre ministère que l'autre accident?

M. Armstrong: C'est cela.

Le président: Que feriez-vous dans le cas de la sécurité minière, disons, de la sécurité des mines d'uranium; vous avez des lois et des règlements des provinces et du gouvernement fédéral en matière de sécurité.

M. Eberle: Les mines d'uranium sont de compétence fédérale étant donné que la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique déclare que tout le cycle nucléaire est à l'avantage général du Canada.

Assez récemment, nous avons établi des règlements qui ont adopté le régime de sécurité minière de la Saskatchewan, et la Saskatchewan administre et appuie toutes ces choses-là. La même chose est arrivée en Ontario, mais pas sans un certain bruit et tout le tralala de la part des organes d'information, mais la même chose se passe de ce côté-là.

Remarquez bien, nos lois renferment quelques dispositions qui ne sont pas tout à fait les mêmes que dans les lois provinciales: le droit de refuser de travailler et la disposition concernant les comités mixtes en matière de sécurité et d'hygiène. Nous n'avons pas été en mesure de nous en remettre pleinement et complètement aux lois de l'Ontario et de la Saskatchewan, et cela cause un certain émoi. J'essaie de soutenir que nous avons, à toutes fins utiles, la même chose.

Le président: Y a-t-il beaucoup d'histoires d'horreur dans le secteur privé en matière de chevauchement ou d'écart?

M. Eberle: Non, non, ce n'est certainement pas un motif de plainte de la part du secteur privé.

Le président: Ce n'est pas une plainte fréquente, sauf dans le cas de la Colombie-Britannique, où ils sont tirillés dans les deux sens. Ils ne savent pas où donner de la tête.

M. Eberle: Oui, c'est exact, ce n'est pas du tout une plainte fréquente.

M. Mueller: Je pourrais mentionner une chose que l'on pourrait rattacher au domaine général des règlements et c'est la question de la transférabilité des pensions et des injustices que cela cause aux travailleurs qui déménagent d'une province à l'autre. Mais ce sont là des arrangements privés qui prennent leur origine dans les législatures provinciales spécifiques, de sorte que, dans ce sens, la non-transférabilité impose des coûts aux particuliers qui déménagent en raison des actuelles dispositions qui ne sont pas trop bonnes en matière de transférabilité.

Le président: Je suis d'accord là-dessus. Pour conclure sur la théorie du chevauchement, vous ne croyez pas qu'il faille une intervention de notre groupe de travail?

M. Eberle: Je ne pense pas. Je pense que dans le cas de la Colombie-Britannique, il est malheureux que cela ait dû passer par les tribunaux, mais je crois qu'il y aura une conclusion à en

[Texte]

deal with the gap problem in a general kind of way with a proposal to the government which I hope may find its way shortly into a bill.

The Chairman: No more questions? Then, just in summary, I would ask you what the two or three messages might be which you would like us to take away from this meeting. What are some things that are foremost in your mind—either those we have discussed or have not?

Mr. Eberle: Well, I think that the necessity for appreciating the cost of regulations; the necessity for appreciating that times change and things should be updated and so on, require to be brought forcibly to the attention of people involved. But one can be a little cynical about too marvellous a process, too-engineered a process. On balance, however, I think it is an absolute necessity. I think you have made reference to such requirements as wider notice and that more formalized notice be given, that an agenda be established and this sort of thing.

The Chairman: No problem.

Mr. Eberle: No. I think those are valid. But regulations are so different and there are so many of them, and they deal with so many different situations, that I am sure it is very difficult to think in terms of laws that apply across the board. I do not mean laws in a legislative sense. I mean laws in a scientific sense.

The Chairman: This is our mandate: to see if we can clean up the process. So if there might be any rules or practices or procedures or requirements that would be of universal application to the regulatory process, we wish to know. We have been asked to look into this. Either perhaps. You can tell us either that we cannot do the task or that there are some areas where you think we might but that they are highly specialized.

Mr. Eberle: I think perhaps where we have sort of answered "yes" or "maybe" to your questions that we are with you.

The Chairman: Yes.

Mr. Armstrong: We wanted to recommend an approach to the process and recommend that it be reviewed itself. I do not mean that it should be "sunsetting" in any way, but it seems to me that instead of being the new religion as if it were born again into an orthodox and a doctrinaire approach, it would be preferable to keep it going, make recommendations, and to evaluate them in review.

The Chairman: A moveable feast.

Mr. Armstrong: A moveable feast; do that rather than regulate it to death.

The Chairman: No further questions?

In conclusion, I would like to thank each one of you and the minister for your very kind and timely co-operation and for your help and assistance to us today, as well as for undertaking a couple of other measures that Margot Priest and I have mentioned. If any further thoughts come to you during this process, we would appreciate your getting in touch with us now

[Traduction]

tirer. Nous cherchons à traiter du problème des écarts d'une façon générale en faisant une proposition au gouvernement, qui, je l'espère, trouvera bientôt sa place dans un projet de loi.

Le président: Pas d'autres questions? Dans ce cas, en résumé, je vous demanderais quels seraient les deux ou trois messages que vous aimeriez que nous dégagions de cette réunion. Quelles sont les choses primordiales à votre esprit, parmi celles que nous avons discutées et les autres?

M. Eberle: Ma foi, je pense que la nécessité d'apprécier le coût des règlements; la nécessité d'apprécier que les temps changent et qu'il faut faire des mises à jour et ainsi de suite doivent être signalées avec insistance à l'attention des personnes concernées. Mais on peut être un petit peu cynique à propos d'un processus trop merveilleux, d'un processus trop ingénieux. A tout prendre, cependant, je pense que c'est une absolue nécessité. Je pense que vous avez mentionné des exigences telles qu'une information préalable plus étendue, la communication d'un avis plus formalisé, l'établissement d'un agenda et ce genre de choses.

Le président: Pas de problème.

M. Eberle: Non. Je pense que ce sont des choses valables. Mais les règlements sont tellement différents et il y en a un si grand nombre et ils concernent un si grand nombre de situations différentes que je suis sûr qu'il est très difficile de songer à des lois d'application uniforme. Je ne parle pas de lois au sens législatif. Je parle de lois au sens scientifique.

Le président: Notre mandat est de voir si nous pouvons nettoyer le processus. Ainsi, s'il y avait des règles ou des pratiques ou des procédures ou des exigences qui seraient d'application universelle au processus de la réglementation, nous souhaitons les connaître. On nous a demandé d'examiner cela. Peut-être que vous pourriez nous dire soit que nous ne pouvons pas accomplir la tâche ou qu'il y a des secteurs où, selon vous, nous le pourrions, mais qui sont très hautement spécialisés.

M. Eberle: Je pense peut-être que, lorsque nous avons en quelque sorte répondu «Oui» ou «Peut-être» à vos questions, nous sommes avec vous.

Le président: Oui.

M. Armstrong: Nous voulions recommander une approche du processus et recommander qu'elle soit elle-même revue. Je ne veux pas dire qu'elle doive être «temporalisée» d'aucune façon, mais il me semble qu'au lieu d'être la nouvelle religion comme si elle était née de nouveau sous forme d'approche orthodoxe et doctrinaire, il serait préférable de la maintenir, de faire des recommandations et de les évaluer lors de la revue.

Le président: Question d'évolution.

M. Armstrong: Question d'évolution; faites cela plutôt que de la réglementer à mort.

Le président: Pas d'autres questions?

En conclusions, j'aimerais remercier chacun d'entre vous ainsi que le ministre pour votre collaboration et pour l'aide que vous nous avez donnée aujourd'hui, et pour avoir entrepris quelques autres mesures que Margot Priest et moi-même avons mentionnées. S'il vous vient d'autres idées pendant ce processus, nous vous saurions gré de communiquer avec nous, main-

[Text]

that maybe you understand some of the things that might be on our mind and which we are exploring. On behalf of each one of us, thank you very much for your co-operation and help.

• 1650

Mr. Eberle: Thank you, sir.

The Chairman: We are adjourned until tomorrow at 9.30 a.m. in Room 208.

[Translation]

tenant que vous connaissez peut-être certaines de nos préoccupations, notamment celles que nous explorons. Au nom de chacun d'entre nous, merci beaucoup de votre collaboration et de votre aide.

M. Eberle: Merci, monsieur.

Le président: La séance est levée jusqu'à demain à 9 h 30, salle 208.

APPENDIX "RR-1"

PART II

COMMENTS ON SUGGESTIONS IN DISCUSSION
PAPER PREPARED BY THE PARLIAMENTARY TASK
FORCE ON REGULATORY REFORM

There are 28 suggestions made in the discussion paper by the Parliamentary Task Force on Regulatory Reform. A number of these suggestions do not apply to the Department of Labour and consequently no comment will be made. This refers to suggestions under Section 6 on regulatory agencies. In other instances the Department's comments group together several suggestions for ease of reply.

II—IMPROVING INFORMATION AND INVOLVING
THE PRIVATE SECTOR

Suggestion 1: Officials of federal departments and agencies should consult with interested individuals and groups as early as possible when regulatory intervention is contemplated.

Labour Canada is supportive of consulting with interested individuals and groups as early as possible when regulatory intervention is contemplated. As was stated in PART I of the submission, the Department has established an on-going consultative process with labour and management which addressed legislative and regulatory changes. It is important that those affected by the regulations have an opportunity to participate in their formulation. There have been instances where specific regulations have been developed at the request of workers to resolve a specific problem in the workplace. Please note Appendix "II" concerning involvement in the regulatory process.

Suggestion 2: The federal government should establish a system to ensure that advance notice is given of new regulations made under federal statutes.

The Department of Labour would have no difficulty in agreeing with the establishment of a system to ensure that advance notice is given of new regulations made under federal statutes. Our clientele is limited and an information program aimed at labour organizations and affected industries would be preferable to public advertising. Public advertising of our regulations might also lead to confusion for those workers who are under provincial rather than federal jurisdiction. Labour Canada would agree with the establishment of a notice period and would suggest that 90 days would provide sufficient time for interest groups to make their views known to the government.

Suggestion 3: The federal government should ensure that "public interest" groups can participate adequately in the federal regulatory process by providing funding and/or other support.

APPENDICE «RR-1»

PARTIE II

COMMENTAIRES SUR LES PROPOSITIONS DU
DOCUMENT D'ÉTUDE ÉLABORÉ PAR LE GROUPE
DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE EN MATIÈRE DE
RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

Il y a 28 propositions dans le document d'étude du groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation. Un certain nombre d'entre elles ne s'appliquent pas au ministère du Travail; nous ne ferons donc pas de commentaire pour celles-là. Il s'agit de celles qui sont formulées dans la Section 6, relative aux organismes de réglementation. Dans d'autres cas, les commentaires du ministère portent sur plusieurs propositions à la fois, pour des raisons de commodité.

II—AMÉLIORATION DE L'INFORMATION ET PARTI-
CIPATION ACCRUE DU SECTEUR PRIVÉ

Proposition 1: Lorsque le gouvernement envisage d'élaborer un règlement, il conviendrait que les responsables des organismes et ministères fédéraux engagent un processus de consultation avec les individus et les groupes concernés.

Travail Canada appuie l'idée de consulter les individus et les groupes concernés aussitôt que possible lorsque le gouvernement envisage d'élaborer un règlement. Ainsi que nous l'avons dit dans la Partie I du mémoire, le ministère a établi un processus permanent de consultation avec les milieux patronaux et ouvriers qui s'intéressent aux changements d'ordre législatif ou réglementaire. Il est important que ceux que touchent les règlements aient l'occasion de participer à leur formulation. Il est arrivé dans certains cas que certains règlements aient été élaborés à la demande des travailleurs pour résoudre un problème bien précis qui se présentait au travail. Nous vous prions de prendre note de l'annexe «II» qui traite de la participation au processus réglementaire.

Proposition 2: Le gouvernement fédéral devrait mettre sur pied un système qui permettrait d'aviser à l'avance le public des nouveaux règlements d'application des lois fédérales.

Le ministère du Travail n'aurait aucune peine à donner son accord au sujet de l'établissement d'un système qui permettrait d'aviser à l'avance le public des nouveaux règlements d'application des lois fédérales. Notre clientèle étant limitée, un programme d'information destiné aux organisations ouvrières et aux industries touchées serait préférable à la publicité destinée au grand public. Cette publicité, pour ce qui est de nos règlements, pourrait aussi semer la confusion chez les travailleurs qui relèvent d'une administration provinciale plutôt que de l'administration fédérale. Travail Canada serait d'accord en ce qui concerne l'instauration d'un délai de préavis; il pense qu'un délai de 90 jours serait suffisant pour permettre aux groupes concernés de faire connaître leur avis au gouvernement.

Proposition 3: Le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que les «groupements d'intérêt public» soient en mesure de participer pleinement à l'élaboration des règlements fédéraux, soit en participant à leur financement, soit en les aidant de quelque autre façon.

The Department of Labour is in full agreement that public interest groups should participate fully in the federal regulatory process. Labour Canada at present does not provide any financial assistance to labour organizations or industries specifically for the purpose of reviewing regulations. However, funding for regulatory review could result in a conflict of interest situation and place interest groups in a less "independent role" if they are dependent on government for funding.

Suggestion 4: Parliament should enact, without delay, a freedom of information statute that will ensure, subject to limited exceptions, public access to information concerning government regulation.

The Department of Labour agrees that the public should have access to information concerning regulatory decisions. This is presently the practice although there are certain types of information that the Department feels should remain confidential. This is information relating to specific employers and employees resulting from inspections under PART IV of the Canada Labour Code. In allowing public access to information it should be ensured that the "rights of the individual" are not abused.

III—INTERNAL MANAGEMENT: IMPROVING THE GOVERNMENT'S ASSESSMENT OF PROPOSED REGULATORY INITIATIVES

Suggestion 5: A special regulatory impact analysis, assessing the costs, benefits and distributive effects of a proposal, should be prepared for every proposed new federal statute or regulation expected to have a significant impact on the private sector.

Treasury Board has instituted a socio-economic impact analysis program for major health, safety and fairness regulations. The Canada Labour Code is one of the statutes subject to that review process. The Department of Labour has some reservations concerning the ultimate fairness of this approach to some of its regulations.

Suggestion 6: Copies of each regulatory impact analysis and the draft regulations should be published in advance and made available for inspection at federal government offices throughout the country.

At present the Department of Labour does not have a great deal of experience with the SEIA Program of Treasury Board as no major analyses have been required for our regulations to date. Nevertheless, all draft regulations from the Department are automatically distributed to labour and management and federal officials concerned during the consultation process.

IV—INTERNAL MANAGEMENT: ENSURING PERIODIC GOVERNMENT REVIEW OF REGULATORY ACTIVITY

Suggestion 7: Federal government departments and agencies should periodically review and evaluate their various regulatory activities.

Le ministère du Travail est tout à fait d'accord que les groupements d'intérêt public devraient participer pleinement à l'élaboration des règlements fédéraux. Il n'offre actuellement aucune aide financière particulière aux organisations ouvrières ou aux industries pour l'examen de la réglementation. Néanmoins, le financement au titre de l'examen de la réglementation pourrait créer une situation de conflit d'intérêt et les groupements d'intérêt pourraient être moins libres dans leurs interventions s'ils devaient dépendre du gouvernement en matière de financement.

Proposition 4: Le Parlement devrait adopter sans délai une loi sur la liberté d'accès à l'information qui, sous réserve de certaines exceptions, donnerait accès à l'information sur la réglementation publique.

Le ministère du Travail convient que le public devrait avoir accès à l'information relative aux décisions réglementaires. Cela est d'ailleurs conforme à la pratique actuelle. Le ministère estime pourtant que certaines catégories d'informations devraient rester confidentielles. Il s'agit des informations relatives à des employeurs et employés déterminés qui résultent des inspections effectuées sous le régime de la Partie IV du Code canadien du travail. En ouvrant au public l'accès à l'information, il faudrait veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux «droits individuels».

III—GESTION INTERNE: AMÉLIORER L'ÉVALUATION DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS PAR LE GOUVERNEMENT

Proposition 5: Il conviendrait de faire une analyse spéciale de l'impact des règlements, évaluant les coûts, les avantages et les effets distributifs de chaque projet de chaque loi ou de règlement fédéral susceptible d'avoir des retombées importantes sur le secteur privé.

Le Conseil du Trésor a institué un programme d'analyse de l'impact socio-économique des principaux règlements dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'équité. Le Code canadien du travail compte parmi les lois visées par ce processus. Le ministère du Travail a quelques réserves à faire quant à l'équité fondamentale de cette méthode pour certains de ses règlements.

Proposition 6: L'analyse des retombées de chaque règlement et les projets de règlements devraient être publiés à l'avance, et tous les Canadiens devraient pouvoir obtenir ces documents auprès de services fédéraux.

Le ministère du Travail n'a pas encore une grande expérience au chapitre du programme AISE du Conseil du Trésor, car nous n'avons été appelés à faire aucune analyse importante, jusqu'ici, pour nos règlements. Néanmoins, tous les projets de règlement du ministère sont automatiquement distribués aux milieux patronaux et ouvriers et aux responsables fédéraux intéressés, au cours du processus de consultation.

IV—GESTION INTERNE: VEILLER À CE QUE LE GOUVERNEMENT PASSE PÉRIODIQUEMENT EN REVUE LES ACTIVITÉS RÉGLEMENTAIRES

Proposition 7: Les ministères et organismes du gouvernement fédéral devraient analyser et évaluer périodiquement leurs diverses activités de réglementation.

The Department of Labour is fully supportive of a periodic review and evaluation of regulations under the Canada Labour Code. At present, the Department has a program evaluation section which is working very closely with the Comptroller General's office. The Department has approved a policy on program evaluation which calls for the review of each of the Department's programs, its objectives and its success in achieving those objectives, within a four or five year period. It is the Department's intention to consult with the major publics affected by our programs in carrying out these evaluations. As the Department is only just beginning this process of independent reviews, it will take some time before the evaluation process itself can be validated.

V—A HEIGHTENED ROLE FOR PARLIAMENT: THE NEED FOR ACCOUNTABILITY

Suggestion 8: All regulations promulgated under federal statutes should be automatically reviewable by an appropriate standing committee of Parliament.

Suggestion 9: Every regulatory impact analysis prepared by the government, as well as the accompanying draft regulations, should be automatically reviewable by Parliament.

Suggestion 10: The government should, when introducing new legislation before Parliament, table drafts of proposed regulations that will be required for a regulatory scheme.

The Department of Labour agrees that there is a special role for Parliament in the regulatory process. It is felt that the existing Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Regulations and Other Statutory Instruments has proven to be an effective mechanism for reviewing regulations that have a major policy impact. All concerned must ensure, however, that unacceptable delays are not introduced in an already lengthy legislative process. Delays can at times be unproductive and frustrating for the public and for the special interest groups that are affected by the regulations. For example, in regulating appropriate levels for carcinogens any delay in approving the regulations could mean increased hazards for the worker on-site. When introducing new legislation, it would be possible to table draft regulations so that Standing Committees are able to review the proposed legislation and the major regulations at the same time.

B. PARLIAMENTARY REVIEW OF EXISTING REGULATORY ACTIVITY

Suggestion 11: "Sunset" clauses should be inserted in federal regulatory legislation to ensure that Parliament has the opportunity to re-assess them on a regular basis.

Suggestion 12: Parliament should review evaluations of the government's existing regulatory programs.

Le ministère du Travail appuie tout à fait la proposition d'analyse et d'évaluation périodiques des règlements d'application du Code canadien du travail. Actuellement, le ministère a une section d'évaluation des programmes qui travaille en étroite liaison avec le Bureau du Contrôleur général. Il a donné son approbation à une politique d'évaluation des programmes qui prévoit le réexamen de chacun de ses programmes, de ses objectifs et des résultats obtenus par rapport à ces derniers, sur une période de 4 à 5 ans. Il a l'intention de procéder à des consultations avec les principales catégories de publics touchées par ses programmes, dans le cadre de ces évaluations. Le ministère n'en étant qu'au tout début de ce processus de révision indépendante, il faudra quelque temps pour établir la validité du mécanisme d'évaluation lui-même.

V—RENFORCEMENT DU RÔLE DU PARLEMENT: RETOUR À UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉS INTÉGRALES

Proposition 8: Tous les règlements édictés en vertu de lois fédérales devraient automatiquement être examinés par un comité parlementaire compétent.

Proposition 9: Le Parlement devrait automatiquement examiner l'analyse d'impact de chaque règlement, préparée par le gouvernement, ainsi que les projets de règlement l'accompagnant.

Proposition 10: En présentant de nouvelles mesures législatives au Parlement, le gouvernement devrait déposer les projets de règlements nécessaires à un plan de réglementation.

Le ministère du Travail convient que le Parlement a un rôle spécial à jouer dans le processus réglementaire. À son avis, il a été démontré que l'actuel Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes chargé de l'étude des règlements et des autres textes réglementaires constitue un mécanisme efficace pour l'examen des règlements qui ont un impact important au plan des principes directeurs. Tous les intéressés doivent pourtant veiller à ce que des retards inacceptables n'interviennent pas dans un processus législatif qui est déjà long. Les retards sont parfois nuisibles et frustrants pour le public et pour les groupements d'intérêt spéciaux que touchent les règlements. Par exemple, tout retard dans l'approbation de règlements de contrôle du niveau des cancérigènes pourrait accroître les risques courus par les travailleurs sur le terrain. Il serait possible, au moment de la présentation d'un projet de loi nouvelle, de déposer les projets de règlement de sorte que les comités permanents puissent examiner simultanément le projet de loi et les principaux règlements.

B. EXAMEN PARLEMENTAIRE DE LA RÉGLEMENTATION EXISTANTE

Proposition 11: Des dispositions de limitation de durée devraient être insérées dans les textes législatifs fédéraux à caractère réglementaire afin de s'assurer que le Parlement les revoit régulièrement.

Proposition 12: Le Parlement devrait examiner les évaluations des programmes de réglementation existants.

C. OTHER AVENUES OF PARLIAMENTARY INVOLVEMENT

Suggestion 13: The annual reports of all federal departments and agencies should be automatically and permanently referred to the appropriate standing committees of the House of Commons.

Suggestion 14: The form of departmental and agency estimates, and the procedures governing parliamentary approval of the estimates, should be changed to facilitate parliamentary control over the government's regulatory activity.

Suggestion 15: The federal government should produce and Parliament should give approval to a "regulatory budget" that establishes limits on the level of costs that any department or agency can impose on the private sector through its regulatory activities.

It is now generally agreed within government that federal regulations as well as existing federal programs should be re-assessed on a regular basis. Sunset clauses for major regulations could be a way of ensuring that this re-assessment takes place. However, to have a sunset clause in every federal regulation might well prove to be unwarranted and cumbersome adding to administrative burdens and costs while, at the same time, consuming resources that should be devoted to the review of major regulations. The Department of Labour supports the introduction of an evaluation process, indeed, to some extent our clients, the labour organizations and private industry act as a check on the regulatory process in the labour field.

Regulations related to the Canada Labour Code have a social and economic impact. Consequently it is not easy to measure the dollar cost of a particular regulation against its social goal. Moreover, federal departments are working under severe fiscal restraints and any recommendations made by the Parliamentary Task Force on Regulatory Reform should take into account that increased resources and increased funding would likely be required to carry out major changes in the review process, be it through the departmental annual report, the estimates procedure or other avenues.

Nevertheless, the Department is in favour of establishing a system very similar to that which exists in the United States in terms of "notice and comment" on regulations.

VI—REGULATORY AGENCIES

Suggestions 16 to 25

Not applicable.

VII—FEDERAL AND PROVINCIAL JURISDICTIONS

Suggestion 26: In the federal jurisdiction when different provisions in regulatory statutes and regulations create the potential for conflicting decisions, there should be explicit provision for one enactment to supercede.

C. AUTRES MODES DE PARTICIPATION PARLEMENTAIRE

Proposition 13: Les rapports annuels de tous les ministères et organismes fédéraux devraient être déférés automatiquement et en permanence aux comités qualifiés de la Chambre des communes.

Proposition 14: La présentation des prévisions budgétaires des ministères et des organismes ainsi que les modalités qui en régissent l'approbation par le Parlement devraient être modifiées afin de permettre à ce dernier de mieux contrôler la fonction de réglementation gouvernementale.

Proposition 15: Le gouvernement fédéral devrait présenter au Parlement sur approbation un «budget de réglementation» qui fixerait des limites aux dépenses qu'un ministère ou organisme peut causer au secteur privé par la réglementation qu'il impose.

On convient généralement au sein du gouvernement, maintenant, qu'il faudrait réévaluer périodiquement la réglementation fédérale ainsi que les programmes fédéraux existants. L'adoption de dispositions de temporisation pour les règlements principaux pourrait être un moyen d'assurer cette réévaluation. Toutefois, la présence d'une telle disposition dans chacun des règlements fédéraux pourrait bien être gênante et injustifiée; elle augmenterait les charges et les frais administratifs et, d'autre part, absorberait des ressources qu'il y aurait lieu de consacrer à l'examen des règlements les plus importants. Le ministère du Travail appuie l'instauration d'un processus d'évaluation; à vrai dire, nos clients, les organisations ouvrières et le secteur privé, mettent dans une certaine mesure un frein au processus réglementaire dans le secteur du travail.

Les règlements qui se rattachent au Code canadien du travail ont un impact social et économique à la fois. Il n'est donc pas facile de mesurer le coût en dollars d'une disposition réglementaire en fonction de son but social. En outre, les ministères fédéraux sont soumis à de lourdes contraintes financières, aussi, toute recommandation du groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation devrait-elle tenir compte du fait que des modifications importantes au titre du processus d'examen ne sauraient vraiment se réaliser sans nécessiter un accroissement des ressources et du financement, qu'on procède par le biais du rapport annuel des ministères, du processus d'approbation des prévisions budgétaires ou de quelque autre façon.

Le ministère préconise néanmoins l'établissement d'un système se rapprochant très sensiblement de celui qui existe aux États-Unis au chapitre des «préavis et commentaires» relatifs à la réglementation.

VI—ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

Propositions 16 à 25

Sans objet.

VII—INSTANCES FÉDÉRALE ET PROVINCIALES

Proposition 26: Une disposition explicite stipulant qu'un règlement annule tous les autres devrait être adoptée lorsque, à l'échelle fédérale, différentes dispositions figurant dans des lois à caractère réglementaire et dans des règlements pourraient entraîner des décisions contradictoires.

The Department of Labour has had some problems in this area relating to the enforcement of PART IV of the Code and has been seeking changes.

Suggestion 27: Direct negotiation should take place between jurisdictions with view to achieving formal agreement on appropriate regulatory matters. Thereafter any power, duty or function of a Minister or agency to which the agreement applies shall be exercised in accordance with the approved agreement.

It was mentioned earlier in the brief that in the labour field boundaries between federal and provincial jurisdictions are well defined. However there does not exist in Canada a standard labour code. Employees under federal jurisdiction are governed by different standards from employees under provincial jurisdictions. Labour and industry have frequently raised with governments the need to standardize federal and provincial labour codes and practices. The bilateral industrial relations committee of the Tier II Committee has been reviewing the issue. The federal Department of Labour also has discussed this with its provincial counterparts. There has been provincial resistance to standardization. They feel that political, social and economic conditions differ from province to province and that their labour codes must reflect these differences. This issue was raised in relation to conditions of work in the tourist industry and different levels for the minimum wage. The Federal Government has attempted to reduce some of the differences. In certain instances in the field of occupational safety and health the Federal Government has referenced provincial codes so that employees are subject to only one set of regulations and standards.

Suggestion 28: When anyone in the private sector requires approvals or authorizations under more than one regulatory scheme, those approvals and authorizations should be considered in one unified proceeding.

The Department of Labour would be agreeable to having a unified proceeding for an enterprise in the private sector seeking approval or authorization under a number of different regulatory schemes in order to conduct its business activities. Perhaps it could be attempted within the federal jurisdiction in the first instance.

The Department of Labour takes very seriously its role in the regulatory process and is committed to working with labour and management to ensure that its regulations are realistic.

The Department of Labour encourages the resolution of problems in the safety and health field and in the area of conditions of work by labour and management. However, where this is not possible Labour Canada has the responsibility to ensure that the "federal employee" has a healthy, safe and fair working environment.

Le ministère du Travail a connu certains problèmes à ce chapitre en ce qui concerne l'application de la Partie IV du Code et il a cherché à obtenir des changements.

Proposition 27: Des négociations devraient avoir lieu directement entre gouvernements en vue de conclure un accord officiel sur les questions de réglementation justifiées. Après quoi, tout pouvoir, toute attribution ou fonction d'un ministre ou d'un organisme auquel l'accord s'applique devra être exercé conformément à l'accord conclu.

Nous avons déjà mentionné dans le présent mémoire que les limites entre les compétences fédérale et provinciales sont bien définies dans le secteur du travail. Mais il n'existe pas de Code du travail type au Canada. Des normes différentes régissent les employés relevant de la compétence fédérale d'une part, et ceux qui relèvent de la compétence provinciale d'autre part. Les milieux industriels et ouvriers ont souvent invoqué auprès des gouvernements la nécessité de normaliser les lois et pratiques fédérales et provinciales dans le domaine du travail. Le Comité bilatéral des relations du travail du Comité Tier II étudie cette question. Le ministère fédéral du Travail en a également discuté avec ses homologues provinciaux. On a manifesté, à l'échelon provincial, une certaine opposition à cette normalisation. On y estime que les conditions politiques, sociales et économiques varient d'une province à l'autre et que les lois du travail doivent traduire ces différences. Cette question a été soulevée pour ce qui concerne les conditions de travail dans l'industrie du tourisme et la variation des seuils établis pour le salaire minimum. Le gouvernement fédéral s'est employé à réduire certains de ces écarts. Dans certains cas, dans le domaine de la sécurité du travail et de l'hygiène professionnelle, il a établi un système de références pour les lois provinciales du travail afin que les salariés ne soient assujettis qu'à un seul régime de règlements et de normes.

Proposition 28: Lorsqu'une entreprise du secteur privé désire obtenir une approbation ou une autorisation aux termes de plusieurs règlements, la procédure devrait être unique.

Le ministère du Travail consentirait à une procédure unique lorsqu'une entreprise du secteur privé veut obtenir une approbation ou une autorisation au titre de plusieurs règlements pour exercer ses activités. On pourrait peut-être tenter d'abord l'expérience dans les secteurs de compétence fédérale.

Le ministère du Travail prend au sérieux son rôle dans le processus réglementaire et il se fait une obligation de veiller, de concert avec les milieux patronaux et ouvriers, à ce que ses règlements soient réalistes.

Le ministère du Travail encourage la solution par les milieux patronaux et ouvriers des problèmes qui relèvent du domaine de la santé et de la sécurité ou de celui des conditions de travail. Lorsque cela n'est pas possible, toutefois, il est tenu de veiller à ce que les conditions d'environnement au travail des «employés fédéraux» soient saines, sûres et équitables.

APPENDIX "I"

SCHEDULE

SURVEY OF HAPPENINGS RELATING TO
ADDITIONS, DELETIONS OR UPDATING PART III OF
THE CANADA LABOUR CODE AND REGULATIONS:
FAIR WAGES AND HOURS OF LABOUR ACT AND
REGULATIONS

I. Part III of the Canada Labour Code

(a) In 1978 the coverage of the Act was extended to include managers, superintendents and those who exercise management functions except as regards hours of work;

(b) In 1978, several new standards were added: a 9th general holiday, bereavement leave, protection against being dismissed for reason of illness or injury, unjust dismissal and timely payment of wages; and

(c) In 1978, flexibility was added to Act to permit establishment of modified work schedules by mutual agreement between employers and employees.

II. Canada Labour Standards Regulations

(a) In 1978, a regulation was made defining "immediate family" for the purposes of subsection 59(1) of Part III of the Canada Labour Code (Bereavement Leave); and

(b) there have been no deletions made during the past two years.

Hours of Work Regulations

(a) In 1979, regulations governing hours of work for Country Elevator Agents and Managers were issued;

(b) In 1979, regulations were made exempting Broadcasting Industry Salesmen from the hours of work requirements of the Act; and

(c) The Motor Vehicle Operators Hours of Work Regulations were reviewed and a draft revision prepared, the intent of which would be to clarify the intent and make easier for the industry to understand. This will be processed at the same time as proposed amendments to the Canada Motor Vehicle Operators Hours of Service Regulations are put forward.

Comment

At this time, consideration is being given to initiating a general review of Part III of the Canada Labour Code and its Regulations. If such is carried out, one of the objectives would be to examine what could be eliminated which would reduce the number of administrative "red tape" items relating to the Act and the Regulations.

ANNEXE «I»

BILAN

RELEVÉ DES ÉVÈNEMENTS AU CHAPITRE DES
ADDITIONS, DES RETRANCHEMENTS ET DE LA

MISE À JOUR DE LA PARTIE III DU CODE
CANADIEN DU TRAVAIL ET DES RÈGLEMENTS: LOI
SUR LES JUSTES SALAIRES ET LES HEURES DE
TRAVAIL ET RÈGLEMENTS

I. Partie III du Code canadien du travail

a) En 1978, le champ d'application de la Loi a été élargi de façon à comprendre les directeurs, les surintendants et les employés qui participent à la direction, sauf en ce qui concerne les heures de travail;

b) En 1978, plusieurs normes nouvelles ont été ajoutées: un neuvième jour férié, le congé de décès, une protection contre le congédiement pour cause de maladie ou d'accident et contre le congédiement injuste, ainsi que des dispositions concernant le versement normal des salaires;

c) En 1978, la Loi a été assouplie pour permettre l'établissement d'horaires de travail modifiés d'un commun accord entre les employeurs et leurs employés.

II. Règlement du Canada sur les normes de travail

a) En 1978, une disposition réglementaire a été prise qui définissait l'expression «famille immédiate» pour l'application du paragraphe 59(1) de la Partie III du Code canadien du travail (congé de décès);

b) Aucun retranchement n'a été fait au cours des deux dernières années.

Règlements relatifs à la durée du travail

a) Un règlement régissant la durée du travail des agents et directeurs d'élévateurs régionaux a été pris en 1979;

b) Un règlement soustrayant aux exigences de la Loi les vendeurs à commission dans l'industrie de la radiodiffusion a été pris en 1979;

c) Le Règlement sur la durée du travail des conducteurs de véhicules automobiles a fait l'objet d'un examen qui a été suivi de la rédaction d'un projet de révision qui a pour but de préciser l'intention du législateur et de faciliter la compréhension du règlement dans l'industrie visée. Il y sera donné suite au moment de la présentation du projet de modification du Règlement sur la durée du service des conducteurs des véhicules automobiles.

Observation

La possibilité de procéder à un examen global de la Partie III du Code canadien du travail et de ses règlements d'application est actuellement à l'étude. L'un des objectifs de ce travail serait de voir ce qui pourrait être éliminé pour réduire le nombre des formalités administratives au titre de la Loi et des règlements.

APPENDIX "II"

ADMINISTRATION OF REGULATIONS UNDER
PARTS III & IV

Program delivery is the responsibility of the five Regions below:

- 1) *Atlantic*, Moncton headquarters, embracing the three Maritime provinces and Newfoundland;
- 2) *St. Lawrence*, Montreal headquarters, serving all of Quebec;
- 3) *Great Lakes*, Toronto headquarters, encompassing all of Ontario except Northwestern Ontario;
- 4) *Central*, Winnipeg headquarters, including Saskatchewan, Manitoba and Northwestern Ontario; and
- 5) *Mountain*, Vancouver headquarters, taking in British Columbia, Alberta, the Yukon and the Northwest Territories.

The regulations are administered by Labour Affairs Officers working out of the above regional offices as well as out of smaller district offices.

Labour Canada provides a combined program of complaint and investigations, counselling services, programmed inspections and technical surveys in the administration of these regulations.

Revising and Developing Regulations Pursuant to Part IV of
the Canada Labour Code1. *Initiation Stage*

(a) Factors that may influence the need for revision or development of new regulations include:

| Factor | Example |
|--|--|
| pressure by trade unions | — Revisions of the Canada Sanitation Regulations |
| a catastrophic event | — Colliery 26 explosion |
| recommendations by a major study | — Finn Report |
| updating process | — metric conversion |
| transfer of administration of authority | — Provincial vs Federal |
| effectiveness of existing requirements (regional staff experience) | — Hours of Services |
| alternative approaches | — bargaining process |
| new found health hazards | — carcinogens |
| socio-economic impact | |

ANNEXE «II»

APPLICATION DES RÈGLEMENTS PRIS SOUS LE
RÉGIME DES PARTIES III ET IV

L'exécution des programmes incombe au cinq bureaux régionaux ci-après:

- 1) Région de l'*Atlantique*, ayant son siège à Moncton, qui englobe les trois provinces Maritimes et Terre-Neuve;
- 2) Région du *Saint-Laurent*, ayant son siège à Montréal, qui dessert l'ensemble du Québec;
- 3) Région des *Grands Lacs*, avec siège à Toronto, qui recouvre tout l'Ontario à l'exception du Nord-Ouest de la province;
- 4) Région du *Centre*, ayant son siège à Winnipeg, qui comprend la Saskatchewan, le Manitoba et le Nord-Ouest de l'Ontario;
- 5) Région des *Montagnes*, avec siège à Vancouver, qui englobe la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

L'application des règlements est confiée aux agents des affaires du travail. Ceux-ci ont pour base d'opération les bureaux régionaux ainsi que les bureaux de district.

Pour l'application de ces règlements, Travail Canada a un programme regroupant des services d'investigation des plaintes, d'orientation, d'inspections programmées et d'enquêtes techniques.

Élaboration et révision des règlements en application de la
Partie IV du Code canadien du travail1. *Stade initial*

a) Parmi les facteurs qui peuvent influencer sur la nécessité de réviser les règlements ou d'en élaborer de nouveaux, figurent:

| Facteur | Exemple |
|--|---|
| Pression des syndicats | — Révision du Règlement du Canada sur les mesures d'hygiène |
| Une catastrophe | — Explosion du Colliery 26 |
| Recommandations d'une étude importante | — Le rapport Finn |
| Processus de mise à jour | — Conversion au système métrique |
| Transfert de l'exercice des pouvoirs | — Provincial/Fédéral |
| Valeur des exigences actuelles (expérience du personnel régional) | — Heures de service |
| Alternatives | — Processus de négociation |
| Impact socio-économique de risques d'ordre sanitaire nouvellement découverts | — Cancérigènes |

(b) Analyze the above factors to ensure accuracy of influencing factors. If the decision is made to revise existing regulations or develop new regulations, follow the procedures identified below in the Draft Development Stage.

2. Draft Development Stage

(a) Notify OSHB and Labour Canada Regional personnel of intent and request input.

(b) Project Head to research similar existing requirements in federal, provincial and international jurisdictions. Assistance may be obtained from Legislative Analysis Division.

(c) Prepare a rough draft based on above inputs and circulate within OSHB for review and comment.

(d) After due consideration of OSHB comments and through consultation with Chief, PR&D and Legal Services, prepare first draft.

(e) Circulate first draft to Labour Canada Regions and request their comments.

(f) After due consideration of Regional comments and through consultation with Chief, RP&D and Legal Services, prepare second draft.

(g) Submit second draft to the Economic Analysis Branch for socio-economic impact analysis.

(h) Circulate second draft to Labour Canada staff and any other interested parties, e.g. employers, unions, etc.

(i) After due consideration of comments received, prepare third draft through consultations with Chief, PR&D and Legal Services.

(j) Any subsequent drafts should follow the same procedures and (h) and (i) above.

(k) Once a final draft has been developed in both official languages it is forwarded to the Justice Department through Legal Services for final legal drafting.

(l) The legal draft is returned to Labour Canada for final review (procedure (k) and (l) may be repeated) before being forwarded to the Minister for final approval.

3. Publication Stage

(a) The draft is sent by the Minister to the Privy Council along with the statement of socio-economic impact analysis classification.

(b) The Privy Council arranges for the final enactment through the Governor General in Council.

(c) Regulations or amendments are published in *Canada Gazette*.

(d) Reprints from *Canada Gazette* ordered for initial distribution.

b) Analysez les facteurs ci-dessus pour vérifier l'exactitude des facteurs déterminants. S'il est décidé de réviser les règlements existants ou d'élaborer de nouveaux règlements, suivez la procédure indiquée, ci-après, pour le stade de l'élaboration du projet de texte réglementaire.

2. Stade de l'élaboration du projet de texte réglementaire

a) Informez la direction de la sécurité et de l'hygiène du travail (DSHT) et le personnel des bureaux régionaux de Travail Canada du projet et sollicitez des données.

b) Le directeur du projet doit rechercher l'existence d'exigences semblables aux échelons fédéral, provincial et international. On peut obtenir de l'aide de la Division de l'analyse sur la législation.

c) Rédigez au brouillon à partir des données auxquelles il a été fait référence ci-dessus et faites-le circuler au sein de la DSHT pour examen et commentaires.

d) Après avoir bien considéré les commentaires de la DSHT et en consultant le chef de la Division de la recherche et de l'élaboration des programmes et le chef du contentieux, rédigez un premier avant-projet.

e) Diffusez le premier avant-projet dans les bureaux régionaux de Travail Canada et sollicitez leurs commentaires.

f) Après avoir bien considéré les commentaires des bureaux régionaux et en consultant le chef de la Division de la recherche et de l'élaboration des programmes et le chef du contentieux, rédigez un deuxième avant-projet.

g) Soumettez le deuxième avant-projet à la direction de l'analyse économique pour analyse de l'impact socio-économique.

h) Diffusez le deuxième avant-projet parmi le personnel de Travail Canada et auprès de toutes autres parties intéressées, par exemple, employeurs, syndicats, etc.

i) Après avoir bien considéré les commentaires reçus, rédigez un troisième avant-projet, en consultant le chef de la division de la recherche et de l'élaboration des programmes et le chef du contentieux.

j) Tous les avant-projets subséquents, s'il y en a, devraient suivre les mêmes procédures, ainsi que les h) et i) ci-dessus.

k) Une fois que le projet définitif a été mis au point dans les deux langues officielles, il est transmis au ministère de la Justice par le contentieux pour rédaction finale en forme juridique.

l) Le projet en forme juridique est renvoyé pour examen final à Travail Canada (la procédure prévue en k) et l) peut être répétée) avant d'être adressé au ministre pour approbation finale.

3. Stade de la publication

a) Le ministre envoie le projet au Conseil Privé avec l'exposé de l'analyse d'impact socio-économique et la cote de confidentialité.

b) Le Conseil Privé fait en sorte que les dernières formalités de la promulgation soient accomplies, par l'entremise du gouverneur général en conseil.

c) Le règlement ou les modifications sont publiés dans la *Gazette du Canada*.

d) Les réimpressions de la *Gazette du Canada* sont commandées en vue d'une première distribution.

PROCEDURES FOR REVISING AND DEVELOPING REGULATIONS

STEPS TO BE FOLLOWED

1. Initiation Stage

(a)
Decision is made to revise existing regs. or develop new regs.

2. Draft Development Stage

(a)
Request input from OSHB and Regional personnel

(b)
Research existing federal, provincial and international requirements

(c)
Prepare rough draft based on inputs from step 2(a) & 2(b) and request review by OSHB staff and Legal Services

(d)
Prepare 1st Draft, Legal Services to be consulted at all draft stages

(e)
Circulate 1st Draft to Regional personnel for review and comment

(f)
Prepare 2nd Draft based on input from step 2(e)

(g)
Initiate socio-economic impact analysis

(h)
Circulate 2nd Draft to Regional personnel and other interested parties for review & comment, e.g. employers, unions, etc.

Arrange for translation in both official languages

(i)
Prepare 3rd Draft based on input from step 2(h)

(j)
Repeat step 2(i) as required

(k)
Prepare final Draft (bilingual) and forward through Legal Services to Justice Dept. for legal drafting

(l)
Final draft reviewed by Lab. Can. (repeat step 2(k) if necessary) and forward to Lab. Minister for approval

(m)
Determine # of copies required by each Reg.

3. Publication Stage

(a)
Minister forwards Draft to Privy Council attaching socio-economic impact analysis, classification

(b)
Privy Council arranges for final enactment through the Governor General in Council

(c)
Regulations or amendments published in Canada Gazette

(d)
Reprints for initial distribution ordered from Gazette plates

OSHB
February 1980

PROCÉDURES À SUIVRE POUR LA RÉVISION ET L'ÉLABORATION DES RÈGLEMENTS

MARCHE À SUIVRE

1. Stade initial

(a)

Décision de réviser un règlement existant ou d'élaborer un nouveau règlement.

2. Stade de l'élaboration du projet de texte réglementaire

(a)

Demande de données à la DSHT et au personnel des bureaux régionaux.

(b)

Recherche d'exigences existantes aux échelons fédérale, provincial et international.

(c)

Rédaction d'un brouillon à partir des données obtenues aux étapes 2a) et 2b) et demande d'examen au personnel de la DSHT et au contentieux.

(d)

Rédaction d'un premier avant-projet, le contentieux devant être consulté à toutes les étapes de la rédaction.

(e)

Diffusion du premier avant-projet au sein du personnel des bureaux régionaux, pour examen et commentaires.

(f)

Rédaction d'un deuxième avant-projet à partir des données obtenues à l'étape 2e).

(g)

Point de départ de l'analyse d'impact socio-économique.

(h)

Diffusion du deuxième avant-projet au sein du personnel des bureaux régionaux et auprès des autres parties intéressées, par exemple, employeurs, syndicats, etc., pour examen et commentaires.

(i)

Faire traduire, dans les deux langues officielles.

(i)

Rédaction d'un troisième avant-projet à partir des données recueillies à l'étape 2h).

(j)

Répétition de l'étape 2i) au besoin.

(k)

Rédaction du projet final (bilingue) et transmission au ministère de la Justice par le contentieux, pour rédaction en forme juridique.

(l)

Examen du projet final par Travail Canada (répétition de l'étape 2k) au besoin) et transmission au ministre du Travail pour approbation.

(m)

Déterminez le nombre d'exemplaires requis pour chaque règlement.

3. Stade de la publication

(a)

Le ministre envoie le projet au Conseil Privé en y joignant l'analyse d'impact socio-économique et la cote de confidentialité.

(b)

Le Conseil Privé fait en sorte que les dernières formalités de la promulgation soient accomplies par l'entremise du gouverneur général en conseil.

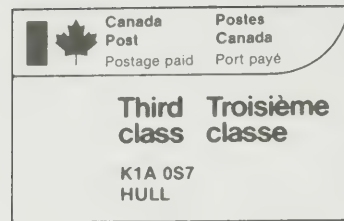
(c)

Publication du règlement ou des modifications dans la Gazette du Canada.

(d)

Commande de réimpressions tirées des plaques de la Gazette en vue d'une première distribution.

DSHT
Février 1980



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Cœur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOINS

From the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission:

Mr. J. Meisel, Chairman;
Mr. R. Therrien, Vice-Chairman;
Mr. J. Lawrence, Vice-Chairman.

From the Management staff:

Mr. E. Boyd;
Mr. D. Osborn;
Mr. J. Patenaude;
Mr. K. Wyman;
Mrs. L. Ouimet.

From the Department of Labour:

Mr. T. Eberle, Deputy Minister;
Mr. W. Guthrie;
Mr. G. Markle;
Mr. B. Jack;
Ms. G. Kunka;
Mr. G. Buck;
Mr. M. Mueller.

Du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes:

M. J. Meisel, président;
M. R. Therrien, vice-président;
M. J. Lawrence, vice-président.

Du personnel de gestion:

M. E. Boyd;
M. D. Osborn;
M. J. Patenaude;
M. K. Wyman;
Mad. L. Ouimet.

Du ministère du Travail:

M. T. Eberle, sous-ministre adjoint;
M. W. Guthrie;
M. G. Markle;
M. B. Jack;
Mad. G. Kunka;
M. G. Buck;
M. M. Mueller.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Friday, September 19, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 4

Le vendredi 19 septembre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

Regulatory Reform

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

The Order of Reference.

CONCERNANT:

L'Ordre de renvoi.

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSÉ

19 OCT 1980

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, SEPTEMBER 19, 1980
(16)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:32 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Cook, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From the Department of Transport: Mr. A. R. Conboy, Mr. W. Anderson, Mr. F. Miller, Mr. A. Ross, Mr. J. Lawson and Mr. H. Protheroe.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Conboy made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 10, 1980 the Chairman authorized that the brief prepared by Transport Canada be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "RR-2"*)

At 11:00 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

(17)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 11:00 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Cook, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From the Canadian Transport Commission: Mr. E. J. Benson, President and Mr. G. W. Nadeau, General Counsel.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Benson made a statement and, with Mr. Nadeau, answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 10, 1980 the Chairman authorized that the brief submitted by the Canadian Transport Commission be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "RR-3"*)

At 12:40 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 19 SEPTEMBRE 1980
(16)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 32 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Cook, MacLellan et Peterson.

Témoins: Du ministère des Transports: MM. A. R. Conboy, W. Anderson, F. Miller, A. Ross, J. Lawson et H. Protheroe.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Conboy fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 10 juin 1980, le président consent à ce que le mémoire préparé par Transports Canada soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «RR-2»*).

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

(17)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 11 heures sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Cook, MacLellan et Peterson.

Témoins: De la Commission canadienne des transports: M. E. J. Benson, président, et M. G. W. Nadeau, conseiller général.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Benson fait une déclaration puis, avec M. Nadeau, répond aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 10 juin 1980, le président consent à ce que le mémoire soumis par la Commission canadienne des transports soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «RR-3»*).

A 12 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Friday, September 19, 1980

• 0936

[Text]

The Chairman: This meeting will please come to order.

We are resuming consideration of the order of reference relating to regulatory reform. We are very happy to have with us today members of the Department of Transport, but before we commence, could I make a few preliminary remarks.

First of all, we realize that we have put you under tremendous time pressures in responding to our preliminary report, which is nothing to which we are wedded, but is just some suggestions to focus attention. We hope that in your comments you will not feel restricted to these 28 suggestions in the field of regulatory reform; that you will feel free to give us any other comments, any impressions, that would help us. Our responsibility, as you are aware, is to bring forward some recommendations. We want them to be workable, practical and of benefit. We are not in this for an esoteric, philosophical, academic reason.

Again, because of the shortness of the time, we realize the pressures this puts you under. Our deadline is December 19 so we know the efforts you have put in. Your help to us can be very beneficial, and we do appreciate the fact that you have co-operated with us. We will, as far as possible, attempt not to ask you questions of policy, but if we tread on that ground please feel free to tell us we should not, or whatever.

I understand that you have some preliminary comments and then we could perhaps ask you questions in a very informal and relaxed way, if you have no objection.

Representing the Department of Transport is Mr. Conboy, the Director General of Current Policy Advice. Perhaps, Mr. Conboy, you could introduce to us the members of your department who are with you today.

Mr. A. R. Conboy (Director General, Current Policy Advice, Department of Transport): Thank you very much, Mr. Chairman, and members of the task force.

The department is organized along modal lines, so we have an Air Administration, a Marine Administration and a Surface Administration. Most of the regulatory activity takes place in those modal administrations, so we thought we should bring along strong representation from all of those areas, plus some from the central groups. We have received from Mr. Milligan some detailed questions that might be asked by task force members, so we thought we should bring a fairly large contingent in the hope that we will be able to answer most, if not all, of your questions.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le vendredi 19 septembre 1980

[Translation]

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît.

Nous reprenons l'étude de l'ordre de renvoi relatif à la réforme de la réglementation. Nous sommes très heureux d'accueillir aujourd'hui les représentants du ministère des Transports, mais, avant de commencer, j'aimerais faire quelques remarques préliminaires.

Tout d'abord, nous sommes conscients de ce que nous vous ayons demandé de réagir à notre rapport préliminaire dans des délais extrêmement contraignants; nous ne sommes pas liés à ce rapport, qui ne constitue que quelques propositions pour alimenter la discussion. Nous espérons que vous ne vous sentirez pas tenus de limiter vos commentaires à ces seules 28 propositions dans le domaine de la réforme de la réglementation; que vous vous sentirez libres de nous faire part des autres observations, de vos impressions, qui nous seraient utiles. Vous le savez, nous avons pour mandat de formuler des recommandations. Nous les voulons réalisables, pratiques et utiles. Nous ne sommes pas ici pour des motifs ésotériques, philosophiques ou académiques.

Encore une fois, comme nous n'avions pas beaucoup de temps, nous sommes conscients des pressions auxquelles vous êtes soumis. Notre délai est le 19 décembre, et nous savons les efforts que vous y avez mis. Votre aide peut nous être extrêmement profitable, et nous vous savons gré de votre collaboration. Dans la mesure du possible, nous tâcherons de ne pas toucher aux questions de politique, mais si nous empiétons sur ce terrain, n'hésitez pas à nous rappeler que nous ne le devrions pas.

Je crois savoir que vous avez quelques observations préliminaires, après quoi nous pourrions peut-être vous poser des questions sans aucun formalisme et de façon très décontractée, si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

Le ministère des Transports est représenté par M. Conboy, directeur général des Conseils en matière de politiques courantes. Monsieur Conboy, vous pourriez peut-être nous présenter les fonctionnaires de votre ministère qui vous accompagnent.

M. A. R. Conboy (directeur général, Conseils en matière de politiques courantes, ministère des Transports): Merci beaucoup, monsieur le président et membres du groupe de travail.

Le ministère est organisé en fonction de la structure modale. Nous avons donc une Administration des transports aériens, une Administration du transport maritime, et une Administration des transports de surface. La majeure partie de l'activité de réglementation a lieu dans ces trois administrations modales. Nous avons donc pensé amener une forte représentation de ces trois secteurs, et quelques représentants des groupes centraux. Nous avons reçu de M. Milligan certaines questions détaillées que les membres du groupe de travail pourraient peut-être nous poser, et nous avons cru devoir nous amener en force dans l'espoir de pouvoir répondre à la plupart de vos questions, sinon à toutes.

[Texte]

People are not arranged around the table in the same order as this list. I can start, I think, with Mr. Lawson. He is about No. 8 on your list. He is with the road and motor vehicle traffic safety unit in the Surface Administration, and is our specialist in socio-economic impact analysis.

Then there is Mr. Myers. He is also with the Surface Administratin, and basically the motor vehicle program and the regulations made under that is his specialization.

• 0940

Then there is Bill Anderson, who is from our Air Administration in the Standards and Legislation Section. Next to him is Mr. Miller, Coast Guard Legislation. Immediately next to me is Mr. Ross, who is also working on the new regulations under the Maritime Code and the Canada Shipping Act. Immediately on my right, is Mr. Protheroe, our Assistant Deputy Minister, Review and Evaluation—in case you should have some questions in the evaluation area. Next to him is Mr. Delue, who also works in Review and Evaluation, more particularly in the Evaluation Section. Next to Mr. Delue is Mr. Elliott, who is with our Strategic Policy Unit; they have been providing liaison with the regulations reference for the Economic Council of Canada and are also working on a broad study of economic regulation in co-operation with the Department of Consumer and Corporate Affairs and the CTC, so we thought he should perhaps be here. Then, right at the end of the table, is Geoff Seaborn, who is not on this list but is with the minister's office.

The Chairman: May we welcome you all. I understand that you will start off with a statement and then we will begin the questions.

Mr. Conboy: Yes. If it is all right with you, I thought I would not read the brief. You should have got it yesterday morning, but I am not sure whether you have had time to read it.

In putting this together, I am standing in for Jean Charron, the Assistant Deputy Minister for Co-ordination. He is away in the Arctic, so he has asked me to pinch-hit for him. He sends his regrets. In doing something like this, we ask the various parts of the department to provide information and then we try to put it together in a fairly brief report. While we were doing this, certain "Oh, God" features of our regulatory activities occurred to us and it seemed to me that maybe you would be interested in hearing how we perceive them. It may help to explain some of the reasons why we have said certain things in the brief and I think you will get the same sort of themes after you start questioning us.

We have a core set of regulations we administer that totals some 700, and of these 700 we think most would be of the kind you are interested in. One of the main features is the wide variation and shape they take, their size and how wide their impact is. I thought I would illustrate that by showing you one regulation, the air regulations. These are just the regulations pursuant to this regulation. There are a bunch of air naviga-

[Traduction]

Nos représentants ne sont pas assis autour de la table dans l'ordre où ils figurent sur cette liste. Je peux commencer, je pense, par M. Lawson. Il est à peu près le huitième sur votre liste. Il est du service de la sécurité automobile et routière au sein de l'Administration des transports de surface et il est notre spécialiste de l'analyse de l'impact socio-économique.

Ensuite, il y a M. Myers. Il est aussi de l'Administratin des transports de surface; le programme des véhicules automobiles et les règlements de ce programme sont fondamentalement son domaine de spécialisation.

Ensuite il y a Bill Anderson, qui vient de notre Administration des transports aériens, Section des normes et de la législation. À côté de lui, il y a M. Miller, Législation, Garde côtière. Immédiatement à côté de moi se trouve M. Ross, qui travaille également aux nouveaux règlements en vertu du Code maritime et de la Loi sur la marine marchande du Canada. À ma droite immédiate, M. Protheroe, notre sous-ministre adjoint à la Revue et à l'Évaluation, pour le cas où vous auriez des questions sur l'évaluation. À sa droite, M. Delue, qui travaille également à la Revue et à l'Évaluation, plus particulièrement dans la Section de l'évaluation. À côté de M. Delue, M. Elliott, de notre Service de planification stratégique; ils nous assurent la liaison touchant le renvoi relatif aux règlements avec le Conseil économique du Canada et ils travaillent également à une vaste étude de la réglementation économique en coordination avec le ministère de la Consommation et des Corporations et la CCT, ce qui explique pourquoi nous avons pensé qu'ils devraient peut-être venir. Et, tout au bout de la table, il y a Geoff Seaborn, qui ne figure pas sur cette liste; il est du cabinet du ministre.

Le président: Nous vous souhaitons tous la bienvenue. Je crois savoir que vous allez commencer par une déclaration, après quoi nous pourrions vous interroger.

M. Conboy: Oui. Si cela vous convient, je ne lirai pas le mémoire. Vous auriez dû le recevoir hier matin, mais j'ignore si vous avez eu le temps de le lire.

Aux fins de cette présentation, je remplace Jean Charron, le sous-ministre adjoint à la Coordination. Il est présentement dans l'Arctique, et il m'a chargé de prendre sa place. Il vous transmet ses regrets de ne pouvoir être ici. Dans la préparation d'une présentation comme celle-ci, nous demandons aux divers secteurs du ministère de vous fournir des informations, après quoi nous cherchons à les rassembler dans un rapport relativement bref. Ce faisant, certains aspects importants de notre activité de réglementation nous sont venus à l'esprit, et il m'a semblé que vous voudriez peut-être en connaître notre perception. Cela peut vous aider à comprendre certaines des raisons pour lesquelles nous avons dit certaines choses dans le mémoire et je pense que vous ferez ressortir les mêmes thèmes par vos questions.

Nous avons la responsabilité d'un ensemble de 700 règlements, dont la plupart sont du genre qui vous intéresse. Une de leurs principales caractéristiques, c'est leur grande diversité de contenu et de forme, leur volume et leur portée. Je peux vous l'illustrer en prenant l'exemple d'un règlement, le Règlement de l'Air. Ce ne sont là que les règlements en vertu de ce règlement. Il y a tout un paquet d'ordonnances sur la naviga-

[Text]

tion orders about an inch thick, I think you have mentioned there, that are issued as well. So it is a very large document with very wide-spread implications. It covers things like registration, certification and marking of aircraft, aerodromes, licensing of aerodromes, personnel licensing, rules of the air, air traffic control, commercial air services, miscellaneous. It is a very big, comprehensive regulation. Contrasted with that, there is a three-page regulation here on pollution by ships and vessels.

I think one of the conclusions I reached from looking at this was, as we tend in our brief to say, to shy away from or get nervous about the possibility of developing general rules that would apply broadly to everything. We do not like the idea of things being mandatory or there being hard and fast rules. I think this derives from our feeling of the immense variety and difference there is between these 700 regulations that we administer.

The second broad point that I would like to make is that the vast majority of these 700 regulations are related to safety. We naturally are concerned with health in a tangential sort of way, in terms of licensing personnel, or fairness in terms of, again, licensing personnel, but the main focus of our regulations is safety. We do have a role to play in economic regulation, but it is mainly a policy role. The study that Mr. Elliott's unit is carrying out in conjunction with the CTC and Consumer and Corporate Affairs is looking at the whole area of economic regulation in all modes and whether it might be advisable to introduce some measures of deregulation there, but aside from that, the administration of economic regulation is the responsibility of the CTC, and I think you may be meeting them later today.

• 0945

The implication of this safety bias that we have, is that I think you will find that we tend to take it for granted that there will be regulation. The option of not having regulation is one that we discard almost without even thinking about. It is difficult to imagine the idea of there being no rules of the sky and everybody just taking off whenever they want and flying wherever they want, so when you ask questions about sunset laws: we do not have many initiatives in that area, we tend to think more about continual review of the ones that we have to make them better, but not the idea that at some point in time we are not going to have any regulation because that just does not seem practical to us.

That is another sort of general feature of our work.

A third one is that most of our regulations have strong international implications. There are purely domestic flights of aircraft and purely domestic voyages in ships, but in most cases the domestic portion leads into an international network and certainly on the air and marine sides. On the surface side, we have the motor vehicle regulations and the autopact where we have to take into account the rules and regulations that apply in another country.

[Translation]

tion aérienne, d'environ un pouce d'épaisseur,—et je pense que vous les avez mentionnées là—qui sont également publiées. C'est donc un très volumineux document dont les implications sont très étendues. Il touche des questions comme l'immatriculation, la certification et le marquage des aéronefs, les aérodromes, les licences d'aérodromes, les licences du personnel, les règles de vol, le contrôle de la circulation aérienne, les services aériens, commerciaux etc. C'est un règlement très gros et très détaillé. Par contraste, il y a un règlement de trois pages ici sur la pollution par les navires.

En étudiant, ceci, j'en suis venu à la conclusion que, comme notre mémoire le fait valoir, il faut se tenir loin ou être très prudent face aux règles générales qui s'appliquent à tout. Nous n'aimons pas l'idée des choses obligatoires ni des règles inflexibles. Je pense que cela vient de notre conscience de l'immense variété des 700 règlements que nous appliquons.

Le deuxième grand point sur lequel j'aimerais m'arrêter, c'est que la vaste majorité de ces 700 règlements ont trait à la sécurité. Naturellement, nous nous préoccupons de santé, d'une façon tangentielle, dans l'octroi des licences au personnel, ou de l'équité dans l'octroi, encore une fois des licences au personnel, mais nous mettons l'accent surtout sur la sécurité. Nous avons un rôle à jouer dans la réglementation économique, mais c'est un rôle de politique. L'étude qu'effectue le service de M. Elliott en collaboration avec la CCT et Consommation et Corporations porte sur tout le domaine de la réglementation économique dans tous les modes de transport et sur l'opportunité d'y instituer certaines mesures de déréglementation, mais, cela mis à part, l'administration de la réglementation économique est la responsabilité de la CCT, que vous allez rencontrer plus tard aujourd'hui, sauf erreur.

Il découle de ce souci prépondérant de sécurité que nous avons tendance à tenir pour acquise la nécessité des règlements. Nous rejetons d'emblée l'option d'absence de réglementation. Il est difficile d'imaginer l'absence de règlements en matière de navigation aérienne, d'imaginer de permettre à tout le monde de décoller quand cela lui plaît et de voler là où il veut. Aussi, quand vous nous posez des questions sur les lois de temporisation, nous devons reconnaître que nous n'avons pas beaucoup d'initiatives en ce sens et que nous préférons penser davantage en fonction d'une revue permanente des lois que nous avons afin de les améliorer, plutôt qu'en fonction de la suppression possible de tout règlement, car cela ne nous semble absolument pas pratique.

C'est en somme une autre caractéristique générale de notre travail.

Une troisième, c'est que la plupart de nos règlements ont d'importantes répercussions internationales. Il y a des vols d'aéronefs strictement intérieurs et des voyages de navires strictement intérieurs, mais dans la plupart des cas la partie intérieure mène dans un réseau international, en tout cas pour ce qui est de l'aviation et de la marine. En ce qui a trait aux transports de surface, il y a les règlements régissant les véhicules automobiles et l'accord sur l'automobile, qui nous obligent

[Texte]

The implication of this bias that we have is that a lot of our regulations on the marine and air side are developed internationally by experts who get together every so often and form a small committee and then the committee meets on and off and perhaps once every two or three years there is a general meeting where they review the work of the committee during that period of time. The input from Canada is usually in the form of a representative of Canada who is given instructions by the government, so that then he goes to these meetings and he tries to get the regulations that then turn out to be acceptable to Canada. In the end, Canada does not really have to accept these, but the area of manoeuvre, we think, is fairly small; if we were more stringent in our safety standards than the international ones, then we would run some risks of not getting some services we might otherwise get—or less stringent. So we tend to feel that most of the input in this type of activity takes place before the regulation and it is really very difficult to change the thing afterwards. This bias that we have has quite a few implications. You have quite a large section on the role of Parliament vis-a-vis the role of the government of the day and bureaucrats in developing regulations and I think this ambience that we live in may help to explain a little bit as well some of our comments in that area.

Lastly, I thought I should talk a little bit about the publics that we serve. Most of our publics are small specialized groups. On the air side it is mainly the air carriers or private fliers, so they are small, well-defined groups. We are in contact with them frequently. The business of communicating and consultation can always be improved, of course, but it is not really so much with the general public.

• 0950

On the marine side it tends to be the same way, although the small boating regulations affect the general public more than on the air side, I think. And, of course, the motor vehicle is there and, in fact, is quite broad on the general public.

The final point I would like to make is that in response to a lot of activity in the regulatory reform area in 1979 we decided that we really needed to have a central registry because there was no place in the department where you could go to find out what are the regulations that a person has to follow in this particular area.

This was done and it has been operational since April 1979; there are still a few bugs in it but we use this system, not only to help outsiders who want to find things out within the department but also to make sure that certain procedures are followed, for example, in the Socio-Economic Impact Analysis Program of Treasury Board and also to make sure that we are responding in a reasonable timeframe to comments on our regulations from the Standing Joint Committee of the House and Senate on Statutory Instruments and Regulations.

[Traduction]

à tenir compte des règles et règlements qui s'appliquent dans un autre pays.

L'implication de ce souci prépondérant pour la sécurité, c'est qu'une bonne part de nos règlements du côté de la marine et de l'aviation sont élaborés à l'échelle internationale par des spécialistes qui se réunissent de temps à autre pour former un petit comité, après quoi le comité se réunit à l'occasion. Ensuite, il y a une réunion générale tous les deux ou trois ans pour étudier les travaux du comité. La contribution du Canada prend habituellement la forme d'une participation d'un représentant du Canada qui, sur les instructions du gouvernement, cherche lors de ces réunions à faire en sorte que les règlements qui en émanent soient acceptables pour le Canada. En dernier ressort, le Canada n'est pas vraiment tenu de les accepter, mais, je pense que la marge de manoeuvre est assez mince; si nous avions des normes de sécurité plus sévères que les normes internationales, nous nous exposerions au risque de ne pas pouvoir obtenir des services que nous pourrions autrement obtenir. La même chose si nous étions moins sévères. Nous avons donc tendance à croire que le gros de notre contribution à ce genre d'activité intervient avant le règlement et qu'il est vraiment très difficile de le changer après coup. Notre préoccupation en ce sens est assez lourde de conséquences. Nous avons une section assez importante sur le rôle du Parlement vis-à-vis du rôle du gouvernement du jour et des bureaucrates dans l'élaboration des règlements et, à mon sens, l'ambiance dans laquelle nous vivons peut aider à comprendre un petit peu également certaines de nos observations à ce sujet.

Enfin, j'ai pensé que je devrais vous dire quelques mots des publics que nous servons. La plupart de nos publics sont de petits groupes spécialisés. Du côté de l'aviation, il s'agit essentiellement des transporteurs aériens ou des pilotes privés; ce sont des petits groupes bien définis. Nous sommes en contact fréquent avec eux. Il y a toujours moyen, naturellement, d'améliorer les communications et la consultation, mais cela n'est pas tellement avec le grand public.

Du côté des transports maritimes, c'est pas mal la même chose, sauf que les règlements concernant les petites embarcations touchent le grand public plus que dans le cas de l'aviation. Évidemment, il y a les véhicules automobiles, qui présentent un intérêt considérable pour le grand public.

Le dernier point sur lequel j'aimerais dire quelques mots, c'est qu'en réaction à toute l'activité de réforme de la réglementation en 1979, nous avons jugé que nous avions un réel besoin d'un registre central, car il n'y avait au ministère aucun endroit où on pouvait trouver tous les règlements qu'une personne doit suivre dans un domaine particulier.

Nous l'avons fait et le registre fonctionne depuis avril 1979. Il est encore victime de quelques parasites, mais nous utilisons le système, non seulement pour aider les gens de l'extérieur qui veulent trouver certains renseignements à l'intérieur d'un ministère, mais aussi pour nous assurer de l'application de certaines procédures, par exemple, dans le Programme d'analyse de l'impact socio-économique du Conseil du Trésor, et aussi pour nous assurer que nous réagissons dans des délais raisonnables aux commentaires qui nous viennent du Comité

[Text]

That is really all I have to say by way of general introduction. Do you want to go on with the questions?

The Chairman: I think that gives us a good overview of some of your concerns. Perhaps we could start the questioning and, again, if we are not asking the questions that elicit the answers you want to give us or the points you want to make, please feel free. Okay? It is a very informal proceeding.

We will start with Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: Yes. Mr. Conboy, what would you consider have been the greatest achievements of the Department of Transport in the regulatory reform?

Mr. Conboy: I think this central registry, although it is still fairly young and is not as fully developed as it should be, is quite a step forward in our internal management and in providing information to outside people.

The other two major areas that I would refer to are two that again are not finished yet, I mean they are not in achievements yet. These air regulations have been under review for about a year and I think they are going to be under review for a further year. An awful lot of very good work has been done and there are now some documents that are out, distributed to the general public, to get their reactions to some of the ideas, it is really a complete reform of our air regulations. I think this is quite an achievement so far and it will yield some very good results and much more effective regulations in the future.

The same sort of action is taking place with the Canada Shipping Act, which is being changed to the Maritime Code. But again that is not something that we have achieved yet, we are just part way down the road in reviewing all these regulations to try to make sure that they are as effective as they can be.

Have I forgotten anything? Does anybody want to add to it?

Oh yes, yes; on the transportation of dangerous goods, a bill was passed recently and there, again, the regulations are not ready yet; they are only at about their third or fourth draft and they are out being discussed with the industry and with the provinces.

That is an omnibus framework bill within which all the various units in the federal and provincial governments can apply uniform standards to the transportation of dangerous goods and we are quite proud of that achievement.

Mr. MacLellan: What types of problems have you encountered in regulatory reform?

Mr. Conboy: I will give you some but not necessarily in order of importance. Sometimes it is difficult to get data, particularly if there are only one or two firms involved, that helps you to assess the economic impact of changes.

[Translation]

mixte permanent du Sénat et de la Chambre des Communes pour les règlements et autres textes réglementaires.

Voilà tout ce que j'ai à dire en guise d'introduction générale. Désirez-vous passer aux questions?

Le président: Je pense que cela nous donne un bon aperçu de certaines de vos préoccupations. Nous pourrions peut-être commencer nos questions et, encore une fois, si nous posons pas les questions qui nous amènent les réponses que vous voulez nous donner ou les points que vous voulez faire ressortir, ne vous gênez pas. D'accord? Il n'y aura aucun formatisme.

Commençons par M. MacLellan.

M. MacLellan: Oui. Monsieur Conboy, d'après vous, quelles ont été les plus grandes réalisations du ministère des Transports en matière de réforme de la réglementation?

M. Conboy: A mon avis, ce registre central, bien qu'il soit encore relativement jeune et pas encore aussi au point qu'il devrait l'être, est un grand pas en avant pour notre gestion interne et pour l'information des gens de l'extérieur.

Les deux autres grands secteurs que je mentionnerai sont deux projets qui ne sont pas encore terminés non plus; je veux dire qu'ils ne constituent pas encore des réalisations. Le Règlement de l'Air est à l'étude depuis environ un an et je pense qu'il va le rester pour une autre année. Nous avons fait une énorme quantité d'excellent travail et nous avons maintenant certains documents qui sont sortis, que nous avons distribués dans le grand public dans le dessein d'obtenir ses réactions à certaines de nos idées; il s'agit véritablement d'une réforme en profondeur de notre Règlement de l'Air. J'estime que c'est toute une réalisation jusqu'à maintenant, qui donnera d'excellents résultats et accroîtra considérablement l'efficacité future des règlements.

C'est la même chose pour la Loi sur la marine marchande du Canada, en voie de transformation en Code maritime. Mais encore une fois, ce n'est pas encore une réalisation; nous n'avons fait qu'une partie du chemin dans la revue de tous ces règlements pour nous assurer qu'ils sont aussi efficaces que possible.

Ai-je oublié quelque chose? Quelqu'un désire-t-il ajouter quelque chose?

Ah oui, oui; en ce qui concerne le transport des marchandises dangereuses, il y a eu un projet de loi récent qui a été adopté. Là encore, les règlements ne sont pas encore prêts; ils en sont au troisième ou quatrième projet et font l'objet de discussions avec l'industrie et les provinces.

C'est un projet de loi omnibus dans le cadre duquel les divers services du gouvernement fédéral et des provinces peuvent appliquer des normes uniformes pour le transport des marchandises dangereuses et nous sommes pas mal fiers de cette réalisation.

M. MacLellan: Parlez-nous des problèmes que vous avez rencontrés dans la réforme de la réglementation.

M. Conboy: Je vais vous en citer quelques-uns, mais pas nécessairement pas ordre d'importance. Parfois, il est difficile d'obtenir des données, surtout s'il n'y a qu'une ou deux entre-

[Texte]

I guess one of the biggest problems we have had is that technology is changing so quickly that it is difficult to keep up, to keep our regulations modern in relation to changes, with hang gliders and all kinds of things that develop all of a sudden.

Another problem that I might mention is the problem of technical language that is enforceable in a court. Our technicians can say that this is the sort of thing that we think we need, but then to get that into legal language that can be understood well by the person who is going to fly the airplane or operate the vessel is a bit of a problem.

The Chairman: Especially in French.

Mr. Conboy: Yes. Right now, particularly.

Another thing that may be worth mentioning to you is getting time in the parliamentary timetable to change. If we feel that the Act does not provide authority in a certain area, then we try to arrange to get a change; but it is sometimes very difficult to do that, given all of the other priorities, of course, that Parliament has.

Mr. MacLellan: Can you perhaps identify any internal government policies or practices in Parliament that might operate to create barriers to regulatory reform other than the time factor that you just mentioned?

Mr. Conboy: I do not think so. I did not mention resources, man-years, money and so on. But, has anybody else got anything to say about that? The gentlemen on my left really operate regulatory systems and we talked a bit about them.

Mr. R. Myers (Head, Automotive Safety and Engineering Section, Canadian Surface Transportation Commission, Department of Transport): I might mention that in the field of motor vehicle regulation, we use largely the regulations that are developed in the United States, and we have some input into those by liaison with our counterparts down there.

For the industry, it is very important that a common set of regulations be applied continentally; therefore, we are very much constrained, if you like, or controlled, by what U.S. developments are, and although we feel we are technically on top of things, it is impractical in many cases to ask a manufacturer to make a different vehicle for Canada to that in the United States. So though a regulation is the opposite of what we tend to think, it is probably of less cost to regulate than not to regulate.

Mr. MacLellan: Are there any personnel policies that create incentives against reviewing or proposing cutbacks in regulatory form?

Mr. Conboy: I cannot think of any.

Mr. MacLellan: You mentioned that you are reviewing the air regulations now, Mr. Conboy. Is that correct?

[Traduction]

prises en cause, pour vous aider à évaluer l'impact économique des changements.

Un des principaux problèmes que nous avons eus, c'est une évolution si rapide de la technologie qu'il est difficile de la suivre, d'adapter nos règlements à la réalité changeante, par exemple, des planeurs et des autres inventions qui nous arrivent tout à coup.

Un autre problème que je pourrais mentionner, c'est celui de langue technique à utiliser devant les tribunaux. Nos techniciens peuvent dire que c'est le genre de chose dont nous avons besoin, mais pour transformer cela en un langage juridique qui soit bien compris par la personne qui pilotera l'avion ou le navire, il y a un problème.

Le président: Surtout en français.

M. Conboy: Oui. Maintenant, surtout.

Une autre chose qu'il faut peut-être vous mentionner, c'est la difficulté d'obtenir une place sur l'échéancier parlementaire. Si nous trouvons que la loi ne nous donne pas les pouvoirs nécessaires dans un secteur donné, nous essayons de la faire modifier, ce qui est parfois très difficile étant donné, naturellement, toutes les autres priorités du Parlement.

M. MacLellan: Peut-être pourriez-vous mettre le doigt sur certaines politiques ou pratiques de régie interne du Parlement qui peuvent constituer des obstacles à la réforme de la réglementation autres que le facteur temps dont vous venez de faire état?

M. Conboy: Je ne le pense pas. Je n'ai pas parlé des ressources, ni des années-hommes, ni de l'argent et ainsi de suite. Mais, quelqu'un d'autre a-t-il quelque chose à dire à ce sujet? Ces messieurs à ma gauche sont les vrais responsables des systèmes de réglementation dont nous avons parlé un peu.

M. R. Myers (Chef, Section de la sécurité et du génie automobiles, Administration canadienne des transports de surface, ministère des Transports): Je pourrais peut-être mentionner que dans le domaine de la réglementation des véhicules automobiles, nous utilisons dans une large mesure les règlements mis au point aux États-Unis, auxquels nous contribuons jusqu'à un certain point par nos contacts avec nos homologues du sud.

Pour l'industrie, il est très important d'appliquer un ensemble commun de règlements sur tout le continent; par conséquent, nous sommes dans une très large mesure contraints, si vous voulez, ou contrôlés par la situation aux États-Unis et même si techniquement, nous sommes libres de faire à notre guise, il est souvent irréaliste de demander à un fabricant de faire un véhicule différent pour le Canada de ce qu'il fait aux États-Unis. Par conséquent, même si un règlement est le contraire de ce que nous souhaiterions, il est probablement moins coûteux de l'adopter quand même que de le refuser.

M. MacLellan: Y a-t-il des politiques en matière de personnel qui créent des incitations à ne pas revoir ou à ne pas proposer de réductions en matières de réglementation?

M. Conboy: Je n'en connais pas.

M. MacLellan: Vous avez mentionné que vous revoyez présentement le Règlement de l'Air, monsieur Conboy. Est-ce exact?

[Text]

Mr. Conboy: That is right.

Mr. MacLellan: Has your department instituted any other programs to review its own regulatory statutes and subordinate legislation?

Mr. Conboy: The two main ones are the Air Regulations and then the Maritime Code—the Maritime Code is being completely looked at as well. Do you want to talk about that, Mr. Miller?

Mr. F. Miller (Chief Coast Guard Legislation Development, Canadian Marine Transportation Administration, Department of Transport): Yes, I think it might be useful just to remark that the Maritime Code will replace the Canada Shipping Act. In fact, part of it has been passed in 1978 and the remaining bill will be going, hopefully, before the House probably in 1982. It is going to take about a year to draft after we have approval.

The key in the Maritime Code is that it replaces the Canada Shipping Act, which dates back to the British Merchant Shipping acts of 1894, and basically because of technological change, we feel we have to go to broad regulation-making powers.

One of the features of the code is that there is an appeal period of 30 days for important regulations. We notice that in your suggestions here you mention 60 days. We have talked to the industry on this particular aspect and have mentioned several times this year that we are prepared to go for a longer period. So this will allow us to react to technological change much more rapidly than we can do at the moment.

At the moment, we are also amending the Canada Shipping Act—a few urgent amendments which cannot wait until the Maritime Code comes in: for instance, dealing with construction standards and operating standards for ships such as liquid natural gas tankers and so forth.

• 1000

These amendments take quite a long time to develop and then you have to get approval of the industry. We have to consult with the industry, tell them how we see it and get their reaction. By the time you have your ideas down on paper and the time you actually get it up to the House, et cetera, it may be two years or so. And of course this means you cannot react to the changing technology as fast as we would like to.

Mr. MacLellan: Does that mean, Mr. Miller, that there would be more regulations attached to the Maritime Code than there were to the Canada Safety . . .

M. Miller: Not necessarily, but it means that we will be able to react faster in that we will have broader regulatory powers. For instance, if the Maritime Code had been in force now, hopefully we would not have to be going back to the House again to ask for additional authority to regulate the operation of the liquid natural gas tankers and this type of thing because the authority would be there. But of course there would be the

[Translation]

M. Conboy: C'est juste.

M. MacLellan: Votre ministère a-t-il institué d'autres programmes pour revoir ses propres statuts de réglementation et ses mesures législatives subordonnées?

M. Conboy: Les deux principaux sont le Règlement de l'Air et puis le Code maritime—le Code maritime fait également l'objet d'une revue complète. Voulez-vous en parler, monsieur Miller?

M. F. Miller (Chef, Élaboration de la législation de la Garde côtière, Administration canadienne des transports maritimes, ministère des Transports): Oui, je pense qu'il serait utile de faire remarquer que le Code maritime remplacera la Loi sur la marine marchande du Canada. En fait, une partie a été adoptée en 1978 et la Chambre sera saisie du reste du projet de loi, espérons-nous, en 1982 probablement. Il nous faudra environ un an pour le rédiger après que nous aurons obtenu l'approbation.

L'essentiel dans le cas du Code maritime, c'est qu'il remplace la Loi sur la marine marchande du Canada, qui date des lois britanniques de 1894 sur la marine marchande et, essentiellement en raison de l'évolution technologique, nous estimons que nous devons réclamer de vastes pouvoirs de réglementation.

Une des caractéristiques du code c'est qu'il prévoit une période d'appel de 30 jours pour les règlements importants. Vous mentionnez 60 jours dans vos propositions. Nous avons parlé de cet aspect particulier avec l'industrie et nous avons dit plusieurs fois cette année que nous sommes disposés à accepter une période plus longue. Cela nous permettra de réagir à l'évolution technologique beaucoup plus rapidement que dans le moment.

Dans le moment, nous modifions également la Loi sur la marine marchande du Canada—nous y apportons quelques modifications urgentes qui ne peuvent attendre l'entrée en vigueur du Code maritime: par exemple, les questions qui touchent les normes de construction et les normes d'exploitation des navires comme les transporteurs de gaz naturel liquide et ainsi de suite.

L'élaboration de ces modifications prend pas mal de temps et après il faut avoir l'approbation de l'industrie. Nous devons consulter l'industrie, lui faire connaître notre point de vue et obtenir ses réactions. Entre le moment où nous couchons nos idées sur papier et le temps où nous en saisissons effectivement la Chambre et ainsi de suite, il peut s'écouler deux ans. Et naturellement cela signifie qu'on ne peut réagir à l'évolution de la technologie aussi vite que nous le souhaiterions.

M. MacLellan: Cela signifie-t-il, monsieur Miller, qu'il y aura plus de règlements en vertu du Code maritime qu'il n'y en avait . . .

M. Miller: Pas nécessairement, mais cela signifie que nous serons en mesure de réagir plus rapidement avec des pouvoirs de réglementation plus étendus. Par exemple, si le Code maritime était déjà en vigueur, nous n'aurions pas, je l'espère, à retourner à la Chambre encore une fois pour demander le pouvoir supplémentaire de réglementer l'exploitation des transporteurs de gaz naturel liquide et ce genre de choses, car nous

[Texte]

built-in safeguard of an appeal period whereby people, if they do not like the regulation and if they feel something is wrong with it, can appeal and then we have to go back to have another look at it.

But my own feeling is that when this does come into force we will not be faced very often with this because the consultative process that we have at the moment, in that we consult very closely with the industry concerned and so on and we also have what we call the Marine Safety Advisory Council, which meets twice a year. Formal meetings, are held in June, I think, and in October. I think your committee, sir, has an invitation to attend the October meeting to see how it works in action. This is the time when we get the formal submissions from the industry and we answer questions on how we are getting on with this and that. Actually, we have a very good rapport with the industry on this. The maritime industry is comparatively small and so we know our public quite well.

The other thing which I think perhaps I could bring to your attention is the Board of Steamship Inspection. It is quite a unique body. There has been a Board of Steamship Inspection in Canada since about 1894. You have regulations for construction of the ship. If I go to build a ship tomorrow, there is no way that my design would probably conform in all respects with the regulations. So the board then meets and looks at my proposals for equivalency and so forth and the board is then authorized to make deviations from the regulations where there is a satisfactory equivalent. So this makes for great flexibility. And of course the board is a highly technical, professional board.

Mr. MacLellan: Yes, that is interesting.

Mr. Conboy or Mr. Miller or anybody, is there any program within the department for systematic review of all enabling legislation and regulations or subordinate legislation?

Mr. Conboy: We have a process for handling new legislation that would look at whether or not a Socio-Economic Impact Analysis is needed and whether or not the right procedures have been followed to make sure that the legal services are involved—that kind of thing.

But, in terms of the regulations that are now in existence, I think we have concentrated our efforts over the last couple of years on these two major projects in the air and marine sides, but not on a systematic review of the whole bundle.

Now, the government has initiated a review of legislation to see if there is some that could be cancelled. I think the representative of the Treasury Board mentioned this program, too, at an earlier meeting. And we have been part of that process and have taken a look at our acts and said these ones are not used and are not likely to be used and we think they could be dispensed with.

Mr. MacLellan: What relationship exists between this program and the department's involvement in the program

[Traduction]

en aurions déjà le pouvoir. Mais naturellement il serait assorti de la protection d'une période d'appel pour que les gens qui n'aiment pas le règlement ou qui estimerait que quelque chose ne va pas puissent en appeler, ce qui nous forcerait à faire un nouvel examen.

Mon sentiment personnel est que lorsqu'il entrera en vigueur, le cas ne se présentera pas très souvent, en raison du processus de consultation que nous avons dans le moment et qui fait que nous consultons très étroitement l'industrie concernée et ainsi de suite. Et nous avons aussi ce que nous appelons le Conseil consultatif sur la sécurité maritime, qui se réunit deux fois l'an. Il y a des réunions officielles en juin, je pense, et en octobre. Votre comité, monsieur, a reçu, sauf erreur, une invitation à assister à la réunion d'octobre pour le voir en action. C'est à ce moment-là que nous sommes saisis des instances formelles de l'industrie et que nous répondons aux questions sur notre activité en ceci et en cela. De fait, nous avons d'excellentes relations avec l'industrie à ce sujet. L'industrie des transports maritimes est comparativement petite, de sorte que nous connaissons très bien notre public.

L'autre chose que je devrais peut-être vous signaler, c'est le Bureau d'inspection des navires à vapeur. C'est un organisme assez particulier. Il existe un Bureau d'inspection des navires à vapeur au Canada depuis 1894 environ. Vous avez des règlements régissant la construction du navire. Si je veux construire un navire demain, il est fort peu probable que mon plan soit en tous points conforme aux règlements. Alors le Bureau se réunit, examine mes propositions pour voir s'il y a équivalence et ainsi de suite puis, s'il y a une équivalence satisfaisante, peut permettre des dérogations aux règlements. Cela assure une grande souplesse. Évidemment, le Bureau est un organisme très technique et très professionnel.

M. MacLellan: Oui, c'est intéressant.

Monsieur Conboy ou monsieur Miller ou quelqu'un d'autre, le ministère a-t-il un programme de revue systématique de toutes les lois et des règlements habilitants ou des mesures subordonnées?

M. Conboy: Dans le cas des nouvelles mesures législatives, nous avons un processus qui permet de déterminer s'il y a lieu de faire une analyse de l'impact socio-économique et si nous avons suivi les procédures appropriées pour nous assurer que le contentieux a été consulté et ce genre de choses.

Mais en ce qui concerne les règlements déjà existants, nous avons concentré nos efforts au cours des quelques dernières années sur nos deux grands projets du côté de l'aviation et de la marine, mais nous n'avons pas fait de revue systématique de tout le paquet.

Le gouvernement a entrepris une revue des lois pour voir s'il n'y aurait pas moyen d'en supprimer certaines. Je pense que le représentant du Conseil du Trésor a aussi mentionné ce programme à une réunion précédente. Nous avons participé à ce processus. Nous avons donc examiné nos lois et indiqué lesquelles ne sont pas utilisées et ne le seront vraisemblablement pas et dont nous pourrions par conséquent nous passer.

M. MacLellan: Quels rapports existe-t-il entre ce programme et la participation du ministère au système d'évalua-

[Text]

evaluation system administered by the Office of the Comptroller General?

Mr. Protheroe: I was going to add a comment to Allan's response there. As you are aware, the Comptroller General's policy with respect to program effectiveness evaluation provides for a comprehensive review of all program activities in a department.

• 1005

In the case of Transport Canada's being so huge, it is estimated at this point that it would take at least five years to get through all of the program components. When we get to the detailed questions on evaluation, I can add some more information if you like.

Mr. MacLellan: Just one more along that line. Perhaps you could tell us what resources are devoted to the internal regulatory review program.

Mr. Protheroe: If we look at the question of program evaluation, we must keep in mind the fact that . . .

Mr. MacLellan: I am more concerned with the regulatory review.

Mr. Protheroe: This is what I was just about to try to answer you on.

Mr. MacLellan: Oh, yes. Okay.

Mr. Protheroe: In most evaluations, the question of policies and regulations is automatically included. But the emphasis or thrust of your question is not so much on evaluation, as I understand it. It is more on the regulatory process review.

Mr. MacLellan: I would appreciate comments on both, if you could.

Mr. Protheroe: I would suggest that I could restrict my responses to the program evaluation report and leave someone else to talk about the regulatory process, if that is acceptable to you.

Mr. MacLellan: Is there anything you would care to add on the evaluation program?

Mr. Protheroe: Oh, I have quite a bit of information when we get down to the program evaluation questions, if you want to follow that sequence with your questions.

Mr. Conboy: In terms of the resources going into these two major reviews that are going on now, I would ask Mr. Miller to talk to the marine side. Bill, I do not know if you have been that closely involved, but maybe you can then make a rough estimate of what is involved.

Mr. F. Miller: Under the Canada Shipping Act, which is our principal marine act, we have approximately 120 regulations. These regulations are, of course, constantly being reviewed, and one of the problems is amending them and the time it takes to amend them. When we go forward with the maritime code, we will have to transfer all of these regulations to the maritime code. At this time every regulation will be reviewed to see that it is applicable and is necessary, and I venture to say, sir, that I think we will probably find that most

[Translation]

tion des programmes administré par le Bureau du contrôleur général?

M. Protheroe: J'allais ajouter un commentaire à la réponse d'Allan. Comme vous le savez, la politique du contrôleur général à l'égard de l'évaluation de l'efficacité des programmes prévoit un examen approfondi de toutes les activités de programme des ministères.

Dans le cas de Transports Canada, qui est un ministère aussi énorme, on estime à ce stade-ci qu'il faudrait au bas mot cinq ans pour repasser tous les éléments des programmes. Quand nous en arriverons aux questions détaillées sur l'évaluation, je pourrai donner d'autres renseignements si vous le voulez.

M. MacLellan: Une dernière question là-dessus. Peut-être pourriez-vous nous dire quelles sont les ressources consacrées au programme interne de revue de la réglementation.

M. Protheroe: Si on prend la question de l'évaluation des programmes, nous devons avoir à l'esprit le fait que . . .

M. MacLellan: Je m'intéresse davantage à la revue de la réglementation.

M. Protheroe: C'est justement à ce sujet que j'allais essayer de vous fournir une réponse.

M. MacLellan: Ah oui. D'accord.

M. Protheroe: La plupart des évaluations englobent automatiquement la question des politiques et des règlements. Mais votre question ne porte pas tellement sur l'évaluation, telle que je la comprends. Elle vise plutôt la revue du processus de réglementation.

M. MacLellan: J'aimerais avoir vos commentaires sur les deux points, si vous le pouviez.

M. Protheroe: Je préférerais m'en tenir au rapport d'évaluation des programmes et laisser quelqu'un d'autre parler du processus de réglementation, si cela vous va.

M. MacLellan: Y a-t-il quelque chose que vous aimeriez ajouter à propos du programme d'évaluation?

M. Protheroe: Oh, j'aurai pas mal d'information lorsque nous en arriverons aux questions sur l'évaluation des programmes, si vous poursuivez dans cette voie avec vos questions.

M. Conboy: En ce qui concerne les ressources affectées à ces deux revues importantes qui sont présentement en cours, je demanderais à M. Miller de parler de l'aspect transports maritimes. Bill, j'ignore si vous y avez été mêlé d'aussi près, mais peut-être pourriez-vous nous donner une estimation rapide de ce que cela comporte.

M. F. Miller: Nous avons environ 120 règlements en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada, qui est notre principale loi en matière de transports maritimes. Ces règlements font évidemment l'objet d'une revue constante, et le temps nécessaire à leur modification constitue l'un de nos problèmes. Lorsque nous passerons au Code maritime, nous devrons faire la conversion de tous ces règlements pour les adapter au Code maritime. A ce moment-là, nous reverrons chaque règlement pour voir s'il est applicable et nécessaire, et,

[Texte]

of them are applicable. Sometimes a fairly old regulation has had no action under it, then you suddenly turn around and find it has to be applied somewhere. This will give us the opportunity to look at every regulation to see what will need to be carried forward.

Mr. Conboy: The resources devoted to the review, even the person-years, are one dedicated plus 10 or 20 half time, or something like that.

Mr. F. Miller: When we go forward with this particular aspect of the maritime code, I expect we will have at least three review officers engaged in this activity. These officers are currently developing the proposals and then we will go forward with the next stage, which is to perceive what regulations will be necessary. They will work with the people in our operational branch, Ship Safety Branch, who are concerned with the day-to-day administration of the regulations and the development of the amendments. So this will give us a very good opportunity to review the whole spectrum, and as I say, sir, I venture to say that we will probably find we may not have to wash out too many regulations.

Mr. MacLellan: Have you budgeted any resources for this?

Mr. F. Miller: I have four men at the moment in my division who will be engaged in this task in approximately nine months time.

Mr. MacLellan: For a period of how long?

Mr. F. Miller: However long it takes us to review this to find out what we need to go forward. When we actually go to Parliament with the bill, we will have an outline, in skeleton form, of the regulations that we see need to be carried forward, and the new ones that have to be made.

Mr. Conboy: Is that satisfactory to you?

Mr. MacLellan: Yes.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Milligan: One thing I believe is very interesting is the positive engaging in regulatory reform, regulatory review.

I would just like to ask an ancillary question to this, taking the proposed marine act review as an example. You are not only going to have to devote resources, three officers, to reviewing the regulations under it, but you are saying it is taking about two years to review the Canada Shipping Act and to prepare the draft of the new legislation; from then on you are going to have to look at the regulations. When we speak of regulatory reform we are looking not only at changing regulations and reviewing them, but at the act as well. As an example of the amount of resources, time, people and money, that it would take just to look at that one project and do a thorough review, revision of the legislation to bring it up to date in changing the regulations, we are obviously looking at much more than just three person years which is only as it relates to the regulations. Can you give the committee a rough estimate for at one project of what you might be looking at

[Traduction]

me risquerais-je à le dire, monsieur, nous constaterons probablement, selon moi, que la plupart seront applicables. Il nous arrive parfois de trouver soudain une application à un vieux règlement demeuré inopérant depuis longtemps. Cela nous donnera l'occasion d'examiner chaque règlement pour voir ceux qu'il faudra transposer.

M. Conboy: Les ressources consacrées à la revue, en années-personnes, sont d'une personne à plein temps plus 10 ou 20 personnes à demi-temps ou quelque chose comme cela.

M. F. Miller: Lorsque nous irons de l'avant avec cet aspect particulier du Code maritime, je prévois que cette activité occupera au moins trois agents de révision. Ces agents travaillent actuellement à l'élaboration des propositions, après quoi nous passerons à l'étape suivante, qui est de définir quels règlements seront nécessaires. Ils travailleront avec les agents de notre direction opérationnelle, la Direction de la sécurité des navires, qui s'occupent de l'application au jour le jour des règlements et de l'élaboration des modifications. Cela nous donnera donc une bonne occasion de revoir toute la gamme et, comme je l'ai dit, monsieur, nous constaterons probablement qu'il n'y aura pas un trop grand nombre de règlements à jeter par-dessus bord.

M. MacLellan: Avez-vous prévu des ressources à votre budget pour cela?

M. F. Miller: J'ai quatre personnes en ce moment dans ma division qui s'attaqueront à cette tâche dans neuf mois environ.

M. MacLellan: Pour combien de temps?

M. F. Miller: Pour le temps qu'il nous faudra pour revoir le tout afin de trouver ce dont nous aurons besoin pour aller de l'avant. Lorsque nous saisirons effectivement le Parlement du projet de loi, nous aurons un aperçu, sous forme squelettique, des règlements que nous jugerons nécessaire de reporter et des nouveaux qui devront être élaborés.

M. Conboy: Cela répond-il à votre question?

M. MacLellan: Oui.

Le président: Monsieur Milligan.

M. Milligan: Je trouve très intéressant l'engagement positif à l'égard de la réforme de la réglementation.

J'aimerais tout simplement poser une question subsidiaire, en prenant comme exemple le projet de révision de la loi sur les transports maritimes. Non seulement vous devrez consacrer des ressources, c'est-à-dire trois agents, à la revue de ses règlements d'application, mais encore, dites-vous, il faudra environ deux ans pour revoir la Loi sur la marine marchande du Canada et préparer le nouveau projet de loi; à partir de là, vous devrez vous pencher sur les règlements. Quand nous parlons de réforme de la réglementation, nous nous intéressons non seulement aux règlements à changer et à revoir, mais également à la loi. Comme exemple de la quantité de ressources, de temps, de personnes et d'argent nécessaires pour examiner ce seul projet et faire une revue et une révision approfondies des textes législatifs afin de les mettre à jour par une modification des règlements, il est évident que nous devons parler de beaucoup plus que de seulement trois années-person-

[Text]

over-all in terms of time and resources for both act and regulations from beginning to end?

• 1010

Mr. Conboy: Mr. Miller.

Mr. Miller: This maritime current project required a total staff, including support staff, of somewhere in the region of 10 or 11 people, plus we may have to engage outside consultants for a short period of time. This is in the development of the legislation and these same people will be employed in the review of the requirements of the new regulations to get it started.

Mr. Milligan: Ten or eleven person years and what period of time would this be devoted to this project?

Mr. Miller: We will have legislation proposals ready this time next year. It will take a year to draft the bill and, I suspect, it will take us most of that year to conduct a review and make a skeleton of the new regulations.

Mr. Milligan: When did you first start working on the legislation?

Mr. Miller: Myself, sir, I first started this in 1978. The project has been going longer but the legislature recalled it and we changed the basis. Originally the Maritime Code was going to be phased in and the Canada Shipping Act phased out, but we decided the only practical way is to do it in one massive bill at the end. The project has been going now in this concept for nearly two years and I think it will take another two years to finish it.

Mr. MacLellan: That is what I was wondering. I wanted to get the whole department as well. Mr. Anderson I think has had some involvement in the air section.

Mr. W. Anderson (Standards and Legislation, Canadian Air Transportation Administration, Department of Transport): The task force was set up in 1978. They have a staff of about ten people made up of term employees hired mostly with a legal background, technical people assigned from the administration to work specifically on the task force and their problems, and some contract employees. They carried out the first comprehensive review of the air regulations and all the orders, looked at the act and determined the shortcomings and then developed some concept papers as to what approach could be taken to resolve them. We indicated some lack in the process of rule-making, and it might be appropriate when you talk about regulatory reform to talk about the regulations per se and the process. We have been dealing with some of these problems.

As you are all aware, the Aeronautics Act and air regulations were first instituted back in the early nineteen twenties. They have been added to on a piecemeal basis but basically have not changed. The act does not have all the authority we

[Translation]

nes, ce qui ne concerne que la révision des règlements. Pourriez-vous donner au comité une estimation grossière, pour ce projet particulier, du temps et des ressources dont vous pourriez avoir besoin, en tout, pour la révision de la loi et des règlements, du début à la fin?

M. Conboy: Monsieur Miller.

M. Miller: Ce projet en cours relatif aux transports maritimes a exigé un personnel total, y compris le personnel de soutien, d'environ 10 ou 11 personnes, et nous devons peut-être engager en plus des experts-conseils de l'extérieur pour une brève période. Cela, c'est pour l'élaboration des mesures législatives; et ces mêmes personnes seront employés à la revue des exigences des nouveaux règlements nécessaires à l'application de la nouvelle loi.

M. Milligan: Dix ou onze années-personnes. Et pour combien de temps seraient-elles consacrées au projet?

M. Miller: Les propositions de mesures législatives seront prêtes dans un an. Il faudra un an pour rédiger le projet de loi et, je crois bien, nous passerons le plus clair de cette année à faire une revue et à élaborer un squelette des nouveaux règlements.

M. Milligan: Quand avez-vous commencé à travailler à ces mesures législatives?

M. Miller: Personnellement, monsieur, j'ai commencé à y travailler en 1978. Le projet est en cours depuis plus longtemps, mais le Parlement l'a rappelé et nous en avons modifié la base. Au départ, le Code maritime devait remplacer graduellement la Loi sur la marine marchande du Canada, mais nous en sommes venus à la conclusion qu'il n'est pas pratique de procéder autrement que par la présentation d'un gros projet de loi à la fin. Nous travaillons selon ce concept depuis près de deux ans et je pense qu'il faudra encore deux ans pour terminer le projet.

M. MacLellan: C'est ce que je me demandais. Je voulais englober tout le ministère aussi. M. Anderson, je pense, a été impliqué dans la section de l'air.

M. W. Anderson (Normes de législation, Administration canadienne des transports aériens, ministère des Transports): Le groupe de travail a été créé en 1978. Il a un personnel d'environ dix personnes, constitué d'employés occasionnels, la plupart avec des antécédents juridiques, de techniciens détachés de l'administration pour travailler spécifiquement au sein du groupe de travail et à ses problèmes, et de certains employés contractuels. Ils ont fait leur première revue complète du Règlement de l'Air et de toutes les ordonnances, examiné la loi et déterminé ses lacunes puis ont préparé certains documents théoriques relativement à l'approche à prendre pour les résoudre. Nous avons indiqué certaines lacunes dans le processus de réglementation, et il conviendrait peut-être, lorsque vous parlerez de la réforme de la réglementation, de parler des règlements eux-mêmes, en plus du processus. Nous avons traité de certains de ces problèmes.

Comme vous le savez tous, la Loi sur l'aéronautique et le Règlement de l'Air ont d'abord vu le jour au début des années 1920. On y a ajouté petit à petit, mais fondamentalement ils n'ont pas changé. La loi ne nous donne pas tous les pouvoirs

[Texte]

currently see as required, the delegation is not particularly appropriate to the current need to respond quickly to many situations.

Now, to deal with the shortcomings in the regulations themselves identified by the task force, some ten working groups have been established, comprised of representatives from the task force and representatives from the regulatory development people in the administration and the regulatory implementors who are the people that have to implement the regulations, and they work on particular segments of the regulations. These have been underway I guess, during 1980. It is anticipated that some time early next year they should have their task pretty well in hand. All told there must be some 25 or 30 people involved in this exercise. They are not all full time; they have other regulatory duties to perform but they contribute their technological knowledge to the group.

• 1015

With respect to the process, we are endeavouring to put in place a policy-and-procedures manual which will establish the guidelines for the regulatory process and make sure adequate effective consultation takes place with our public and appropriate weight is given to representations that we have received. These are all specified.

We have basically two types of consultation: one is what we refer to as select, and that deals with the public specifically involved when the regulations are purely technical. But I am sending out proposals on legislation to these groups, and we have some 200 names, on the list, asking for their comments and review and giving them adequate time for reply, usually 30 or 60 days, but if anybody asks for more time, more time is made available. We try to keep the process going because developments with new regulations is a lengthy process and people do not respond quickly. Just to go back over some of the other points you had brought up, you talked about our achievements record. In our task force is an initiative we have under way. We have several others under way respecting making the public aware of the regulations.

On the aeronautics side we have recently produced what we refer to as an AIP Canada which provides an interpretation of the application of the regulations in the language that the users of the air transportation system can understand. It has just been completed and is now in the process of being distributed to all the users. It comes out in this sort of fashion: it is a document that a pilot can handle, it provides all his information on how to use the system and all the information he needs to know in common technical language that people can understand. It gets away from the legal jargon of the regulations.

On the matter of the review, we have had a review process in place for some time in which our development people are constantly looking at the regulations, and where they find a shortcoming or a need to be changed, they indicate it.

We review many of the things indicated in the reviews of operations; we have accident reports, incident reports, coron-

[Traduction]

que nous souhaiterions aujourd'hui, la délégation n'est pas particulièrement adaptée au besoin que nous avons aujourd'hui de réagir rapidement à un grand nombre de situations.

Pour traiter des lacunes que le groupe de travail a recensées dans le règlement lui-même, nous avons créé une dizaine de sous-groupes, formés de représentants du groupe de travail et de représentants du service d'élaboration des règlements au sein de l'administration ainsi que des responsables de l'application du règlement, c'est-à-dire des personnes qui doivent le mettre en œuvre, et nous les avons fait travailler à certaines parties précises du règlement. Ces sous-groupes se sont mis à l'œuvre, sauf erreur en 1980. On prévoit qu'ils devraient avoir leur tâche bien en main au début de l'an prochain. Tout compris, il doit y avoir quelque 25 ou 30 personnes qui participent à l'exercice. Elles ne sont pas toutes à plein temps; elles ont d'autres fonctions de réglementation à accomplir, mais elles font profiter le groupe de leurs connaissances technologiques.

Pour ce qui est du processus, nous nous efforçons de mettre en œuvre un manuel de politiques et de procédures qui établira les lignes directrices relativement au processus de réglementation, prévoira une consultation efficace et suffisante avec notre public et fera en sorte que les instances que nous aurons reçues reçoivent l'attention qu'elles méritent. Tout cela est prévu.

Nous avons fondamentalement deux types de consultation. Nous appelons la première la consultation spécialisée, et elle s'adresse au public spécifiquement concerné lorsque les règlements sont strictement techniques. J'envoie des propositions de mesures législatives à ces groupes—la liste compte environ 200 noms—avec prière de les étudier et de les commenter; nous leur donnons un délai de réponse suffisant, ordinairement 30 ou 60 jours, mais si quelqu'un le demande nous lui donnons plus de temps. Nous essayons de faire avancer les choses, car l'élaboration de nouveaux règlements est un processus lent et les gens ne réagissent pas vite. Revenons à certains autres points que vous aviez soulevés. Vous avez parlé de nos réalisations. Notre groupe de travail a lancé une initiative. Nous en avons plusieurs autres en marche pour sensibiliser le public à nos règlements.

Du côté de l'aéronautique, nous avons récemment produit ce que nous appelons un AIP Canada, qui donne une interprétation de l'application des règlements dans un langage que comprennent les utilisateurs du système des transports aériens. Nous venons de le terminer et nous sommes en train de le distribuer à tous les utilisateurs. Il se présente à peu près comme ceci: c'est un document qui est à la portée d'un pilote, qui contient tous les renseignements dont il peut avoir besoin sur la façon d'utiliser le système et tous les renseignements qu'il a besoin de connaître en langage technique ordinaire que les gens peuvent comprendre. Il évite le langage juridique des règlements.

Pour ce qui est de la revue, nous avons mis en place, il y a quelque temps, un processus de revue selon lequel nos agents d'élaboration font un examen constant des règlements afin d'en faire ressortir toute lacune ou tout besoin de modification.

Nous revoyons un bon nombre des choses ainsi recensées dans les revues des opérations; nous avons des rapports d'acci-

[Text]

ers' reports, the raising of questions. People write in and raise a question about a regulation that will institute a further review other than the standard one that comes out every two years or so where we review a particular regulation.

The Chairman: Excuse me, we are running into a real time problem. We are trying to catch Niagara in a cup. We have to complete this hearing by eleven o'clock. I do not have any particular suggestions as to how we can gift wrap the truth and everything else like that, but we have a lot of topics and we have a lot of expertise.

With your permission, members of the committee and others, I think it might be expeditious if we limited ourselves to five minutes, giving the highlights or whatever.

Some hon. Members: Agreed.

• 1020

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

One of the suggestions in our discussion papers, suggestion 5, actually, deals with the proposal to expand the socio-economic impact analysis initiated by Treasury Board and to expand it in areas other than health, safety and fairness. Before we do that, we would like to hear from you about some of your experiences with the SEIA system. At the present time, do you have any SEIAs under way in your department?

Mr. Conboy: In the transportation of dangerous goods regulations. But I think I would prefer to have Mr. Lawson talk to this because he is our expert in that area.

Mr. Lawson: That is the only one that is currently under way.

Mr. Anguish: First of all, how do you determine whether or not a regulation comes under socio-economic impact analysis?

Mr. Lawson: The Treasury Board guidelines. That is the name of the acts which are concerned and all the regulations that fall under those acts are considered to be h.s.f. I believe that is the case. If not, usually, it is very obvious with our regulations that safety is involved.

Mr. Anguish: What about the threshold of \$10 million or how do you determine that?

Mr. Lawson: Of course, we need an estimate of the impact. Most of our regulations are continuing regulations impacting industry, year after year, after year, for example, the motor vehicle or the dangerous goods regulations. And then, it is the threshold that is relevant, not the \$10 million but the \$35 million total over a lifetime, which amounts to \$3.5 million a year. It is actually quite a low threshold. We attempt to estimate the impact on the industry from consultation with the industry and from our engineering judgments.

[Translation]

dents, des rapports d'incidents, des rapports du coroner, des questions qui sont soulevées. Lorsqu'on nous écrit pour soulever une question à propos d'un règlement, cela déclenche parfois une revue autre que la revue standard prévue pour tous les deux ans ou à peu près pour un règlement particulier.

Le président: Excusez-moi, nous avons un gros problème d'horaire. Nous essayons de boire la mer. Nous devons terminer cette audience à onze heures. Je n'ai rien de spécial à proposer sur la façon dont nous pouvons envelopper la vérité et tout le reste, mais nous avons une foule de sujets à discuter et nous avons une foule d'experts.

Avec votre permission, membres du comité et autres messieurs, je pense qu'il serait expéditif de nous limiter à cinq minutes, en nous en tenant aux points saillants et ainsi de suite.

Des voix: D'accord.

Le président: Monsieur Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président.

Une des propositions de nos documents de travail, la proposition 5, en fait, traite du projet d'étendre l'analyse de l'impact socio-économique mise en œuvre par le Conseil du trésor à d'autres secteurs que la santé, la sécurité et l'équité. Avant de ce faire, nous aimerions que vous nous parliez un peu de notre expérience relativement au système d'AISE. A l'heure actuelle, avez-vous des AISE en cours dans votre ministère?

M. Conboy: Dans le règlement sur le transport des marchandises dangereuses. Mais je pense que je préférerais laisser M. Lawson en parler car il est notre spécialiste de ces questions.

M. Lawson: C'est la seule présentement en cours.

M. Anguish: Tout d'abord, comment vous y prenez-vous pour déterminer si un règlement doit ou non faire l'objet d'une analyse de l'impact socio-économique?

M. Lawson: Les principes directeurs du Conseil du Trésor. Tous les règlements d'application des lois concernées sont considérés comme ayant des retombées s.s.é. C'est bien le cas, je pense. Sinon, habituellement, il est très évident que la sécurité est un facteur dans nos règlements.

M. Anguish: Et le seuil des 10 millions de dollars, comment le déterminez-vous?

M. Lawson: Bien sûr, nous avons besoin d'une estimation de l'impact. La plupart de nos règlements sont des règlements permanents qui ont des retombées sur l'industrie, année après année, après année, par exemple, les règlements sur les véhicules automobiles ou les marchandises dangereuses. Et puis alors, c'est le seuil qui compte, non pas le seuil des 10 millions de dollars, mais les 35 millions pour toute la durée, ce qui donne 3.5 millions par an. Le seuil est en fait assez bas. Nous essayons d'évaluer les retombées sur l'industrie au moyen de consultations avec l'industrie et à la lumière de nos jugements techniques.

[Texte]

Mr. Anguish: Are you aware of any instances where the SEIA system requirements would impede any regulations that you would be bringing in?

Mr. Lawson: Would impede? In the dangerous goods legislation there are some considerable problems in doing the SEIA. Largely, they are the same problems that the rest of us face. Their problems in the dangerous goods sector are that their data sources are poorer than ours. They have very poor information from the manufacturers on the impact of things like labeling regulations, and so on, or training regulations. They cannot get good estimates of the costs from industry, from outside. Because of the poor accident data available to them, they cannot get a good estimate of the proportionate accidents involving various sorts of dangerous goods and, therefore, it is very difficult for them to forecast the impact.

In that particular case, to answer your question more directly, the regulations may well be delayed considerably because of the requirement through SEIA to obtain the data to demonstrate the impact.

Mr. Anguish: What resources have you had to devote to doing this SEIA until now?

Mr. Lawson: The whole program; and I report to the technical advisory group. We said that the program from its institution in 1978 had taken us, until this spring, 42.5 person-months to attempt to do the SEIAs and another 10 or so in identifying whether or not the regulations that were made were minor.

Mr. Anguish: If the SEIA system was expanded beyond health, safety and fairness, would there be more regulations subject to its requirements?

Mr. Lawson: As Mr. Conboy said originally, there are very few rate settings of economic regulations in the department that we actually administer. They have some examples that he is much better qualified to speak about like the National Harbours Board . . .

Mr. Anguish: Most of them would fall under health, safety and fairness just because of the structure or the nature of your department.

Mr. Lawson: So I believe. There are charges for the St. Lawrence Seaway, charges for the National Harbours Board, and so on, which would be economic regulations.

Mr. Anguish: With your experience with SEIA to date, do you feel that the system has worked or will work?

Mr. Lawson: I have always been a proponent of the system. The problem is one entirely, again, of the methodology being accepted widely. And much more importantly for us are the data requirements. We can do bad SEIAs very easily. We cannot do good ones that would stand up to good scrutiny and good argument without much better analysis of much sounder data. In our department we are having considerable problems in obtaining those data. It would require more resources to do the thing properly.

[Traduction]

M. Anguish: Connaissez-vous des cas où les exigences du système d'AISE constitueraient des obstacles à l'adoption de vos règlements?

M. Lawson: Des obstacles? Dans le cas des marchandises dangereuses, l'AISE pose des problèmes considérables. Dans l'ensemble, ce sont les mêmes problèmes auxquels se heurtent le reste d'entre nous. Leurs problèmes, dans le secteur des marchandises dangereuses, viennent de ce qu'ils n'ont pas d'aussi bonnes sources de données que nous. Les fabricants leur fournissent bien peu d'informations sur les répercussions d'exigences telles que les règlements concernant l'étiquetage, et ainsi de suite, ou des règlements relatifs à la formation. Ils ne peuvent obtenir de bonnes estimations de coûts de la part de l'industrie, de la part de l'extérieur. A cause de la médiocrité des données dont ils disposent sur les accidents, ils ne peuvent établir une bonne estimation de la proportion des accidents mettant en cause divers types de marchandises dangereuses, ce qui fait qu'il leur est très difficile de prévoir l'impact.

Dans ce cas particulier, pour vous répondre plus directement, les règlements peuvent très bien subir un long retard à cause de la nécessité, imposée par le système d'AISE, d'obtenir les données pour analyser l'impact.

M. Anguish: Quelles sont les ressources que vous avez dû consacrer à cette AISE jusqu'à maintenant?

M. Lawson: Tout le programme; et je relève du groupe consultatif technique. Nous avons dit que le programme, depuis ses débuts en 1978, nous avait pris jusqu'à ce printemps 42.5 mois-personnes pour l'exécution des AISE et une dizaine d'autres pour déterminer si nos règlements étaient d'importance secondaire.

M. Anguish: Si le système d'AISE était étendu à d'autres secteurs que la santé, la sécurité et l'équité, y aurait-il d'autres règlements qui seraient soumis à ses exigences?

M. Lawson: Comme M. Conboy l'a dit initialement, le ministère applique bien peu de règlements touchant la fixation de tarifs ou de nature économique. Il y a quelques exemples dont il est beaucoup mieux placé que moi pour parler, comme le Conseil des ports nationaux . . .

M. Anguish: La plupart ressortiraient à la santé, à la sécurité et à l'équité, juste en raison de la structure ou de la nature de votre ministère.

M. Lawson: Je le crois. Les tarifs de la Voie maritime du Saint-Laurent, ceux du Conseil des ports nationaux, et ainsi de suite, seraient des règlements à portée économique.

M. Anguish: D'après votre expérience de l'AISE jusqu'à maintenant, estimez-vous que le système a fonctionné ou fonctionnera?

M. Lawson: J'ai toujours été partisan du système. Le problème encore une fois c'est uniquement le degré d'acceptation de la méthodologie. Ce qui nous importe beaucoup plus à nous, ce sont les exigences en matière de données. Nous pouvons très facilement faire de piètres AISE. Nous ne pouvons pas en faire de bonnes qui résisteraient à un examen approfondi et à un bon argument sans une meilleure analyse de données beaucoup plus fiables. Notre ministère a beaucoup de difficulté à obtenir

[Text]

Mr. Anguish: You mentioned you are a proponent of that system. What are the major benefits of it?

Mr. Lawson: Well, I think the benefits understood originally were that, by our identification of the alternatives, we would make the choices amongst the alternatives clearer and, hopefully, lead to the most cost effective, cost beneficial choices between regulation and the alternatives to regulation.

Mr. Anguish: Did the initiation of the SEIA'S cause any significant problems for you in implementing it?

Mr. Lawson: The resources which I mentioned to you . . .

Mr. Anguish: Just the resources.

Mr. Lawson: We, in fact, received no additional resources insofar as I know within the department, so, it did I suppose effectively delay . . .

Mr. Myers: I might add that the process of analysis to determine whether a regulation was going to the plus or the negative side of the balance sheet has always been performed in the case of the safety regulations so that is why, perhaps, in our case it did not make so much of an impact. I am not so sure about what John was speaking for—air and marine.

Mr. Anguish: In our discussion paper also we raise the possibility of performing SEIA on new regulatory statutes. Is this a workable idea in your view?

Mr. Lawson: The departmental response is largely a question of whether or not the regulations that are likely to be made can we be foreseen. We have forecasting problems all the way through in doing these analyses and one of the major uncertainties is what regulations are going to be made.

Mr. Conboy: We, I think, on reflection, might have even more reservations about the ability of being able to predict what the regulations under this regulatory statute will look like finally. On the transportation of dangerous goods we referred to the fact that we did prepare some draft regulations before the act was passed, but now they are taking a quite different shape, as we do our consultations. So I would reinforce I think what John Lawson said, that it is just another uncertainty that you have to forecast and then it makes the result of your analysis that much less reliable.

Mr. Anguish: Would the draft bills likely contain sufficient information to perform a SEIA?

Mr. Conboy: No. You, in most cases, would have to know what the specific regulations afterwards would say before you could in a lot of areas do an estimate of the benefits and costs that would flow from the regulations.

Mr. Anguish: How was that, Mr. Chairman?

The Chairman: I commend you, Mr. Anguish for your precision and the quality of the answers you got from that type of questioning.

[Translation]

• 1025

ces données. Il faudrait plus de ressources pour bien faire les choses.

M. Anguish: Vous êtes un partisan de ce système, avez-vous indiqué. Quels en sont les principaux avantages?

M. Lawson: Ma foi, je pense que les avantages tels que nous les concevions au début étaient qu'en définissant les options nous pourrions faire des choix plus clairs, et, espérons-nous, les choix les plus efficaces et les plus avantageux, du point de vue des coûts, entre la réglementation et les autres possibilités.

M. Anguish: Avez-vous eu des problèmes importants pour l'exécution des AISE lorsque le programme a été lancé?

M. Lawson: Les ressources que je vous ai mentionnées . . .

M. Anguish: Seulement les ressources.

M. Lawson: En fait, le ministère n'a pas reçu de ressources supplémentaires, pour autant que je sache, de sorte qu'elles ont, je suppose effectivement retardé . . .

M. Myers: Je pourrais ajouter que nous avons toujours appliqué le processus d'analyse pour déterminer si un règlement devait tomber du côté positif ou du côté négatif du bilan dans le cas des règlements en matière de sécurité, et c'est peut-être la raison pour laquelle cela n'a pas eu tellement de répercussions dans notre cas. Je ne suis pas tellement sûr ce dont John parlait . . . les transports aériens ou maritimes.

M. Anguish: Dans notre document d'étude, nous soulevons aussi la possibilité d'exécuter des AISE pour les nouveaux statuts de réglementation. D'après vous, est-ce faisable?

M. Lawson: La réaction du ministère est essentiellement une question de savoir si les règlements probables sont prévisibles. Nous avons des problèmes de prévision tout au long de ces analyses et l'une des principales incertitudes concerne la nature des règlements qui seront élaborés.

M. Conboy: A la réflexion, je pense que nous pourrions avoir encore plus de réserves sur notre aptitude à prédire ce à quoi ressembleront en fin de compte les règlements adoptés en vertu de ce statut de réglementation. Dans le cas du transport des marchandises dangereuses, comme nous l'avons dit, nous avions préparé certains projets de règlements avant l'adoption de la loi, mais ils prennent maintenant une allure passablement différente, au fur et à mesure de nos consultations. Je renforcerais donc les propos de John Lawson, à savoir que ce n'est qu'une autre incertitude à prévoir, ce qui fait que le résultat de notre analyse est d'autant moins fiable.

M. Anguish: Les projets de loi contiendraient-ils normalement suffisamment d'informations pour exécuter une AISE?

M. Conboy: Non. Dans la plupart des cas, il vous faudrait, dans bien des domaines, connaître le contenu de leurs règlements d'application spécifiques avant de pouvoir faire une estimation des avantages et des coûts qui découleraient des règlements.

M. Anguish: Comment trouvez-vous cela, monsieur le président?

Le président: Je vous félicite, monsieur Anguish, de la précision de vos questions et de la qualité des réponses que vous avez eues avec ce type de questions.

[Texte]

May I ask you some very brief questions about the consultation procedure and the advance notice procedure? Do you receive any complaints right now from people who you have not consulted before you have regulated them or changed regulations on them? Your brief does indicate that you enter into a fairly extensive consulting procedure before you regulate, particularly with the industry.

Mr. Conboy: Well, I get the impression that we do not get too many, is that correct?

Mr. Miller: That is about it. We ask people for comments and the only complaint that we would have in this regard is that when you are dealing with industry they have other priorities they take a lot of to respond; that is all. They have people who invariably at the last moment come in and say, by the way, we are sorry we did not write to you, but this is a point we would like to raise and this happen when you have just about got the thing done then you have to, not go back to square one again, but go back a little bit.

The Chairman: What about the public at large, any consultation with them?

Mr. Conboy: The motor vehicle unit consults with the Consumers' Association of Canada, but not the public at large so much as the consumers associations. I think we tend to work through associations.

Mr. Myers: This is because it enables more ground to be covered and also it enables us to get a better reasoned position from the public, through the cohesive representations of Consumers' Association of Canada or in some instances the automobile associations, like the Canadian Automobile Association...

The Chairman: How do you obtain their inputs? Do they get notice through *The Canada Gazette* or...

• 1030

Mr. Myers: Yes. They know us and on occasion they come in and visit the office and make arrangements for a consultation.

The Chairman: So, as far as the public at large is concerned, unless there is some organized group there is no method of consultation.

Mr. Myers: Well, we also receive lots of letters from the public and these, I think, as in the case of air administration, spark up studies of regulations and so on. And these specific public comments about whatever it may be, about economy or omissions or safety of some sort, are put on the files and they are there when we review the regulations. So generally the public impressions come through.

The Chairman: One of the problems facing us, as a committee, that is going to try to change the world with the sweep of one pen is creating rules that would be applied across the board. What would happen to your department if we were to

[Traduction]

Puis-je me permettre quelques très brèves questions à propos de la procédure de consultation et de la procédure de préavis? Recevez-vous des plaintes, maintenant, de gens que vous n'avez pas consultés avant de les assujettir à des règlements ou avant de modifier des règlements les concernant? Votre mémoire indique que vous suivez une procédure de consultation assez poussée avant d'adopter un règlement, particulièrement avec l'industrie.

M. Conboy: Eh bien, j'ai l'impression que nous n'en recevons pas trop, est-ce exact?

M. Miller: C'est à peu près exact. Nous demandons des commentaires et la seule plainte que nous pourrions avoir à cet égard c'est que les industriels ont d'autres priorités et prennent beaucoup de temps à réagir; c'est tout. Il se trouve toujours des gens qui nous arrivent à la dernière minute en disant: «En passant, excusez-nous de ne pas vous avoir écrit, mais nous avons ici un point que nous aimerions soulever». Cela arrive au moment où nous sommes prêts à fermer le dossier. Nous ne sommes pas toujours obligés de revenir au point de départ, mais il faut revenir en arrière un petit peu.

Le président: Et le grand public, le consultez-vous?

M. Conboy: Le service des véhicules automobiles consulte l'Association des consommateurs du Canada, mais pas le grand public autant que les associations de consommateurs. Je pense que nous avons tendance à travailler avec les associations.

M. Myers: Cela nous permet de couvrir plus de terrain et nous donne un point de vue plus rationnel de la part du public grâce à la cohésion des prises de position de l'Association des consommateurs du Canada ou, dans certains cas, des associations d'automobilistes, comme la Canadian Automobile Association...

Le président: Comment obtenez-vous leurs réactions? Sont-ils informés par le truchement de la *Gazette du Canada* ou...

M. Myers: Oui. Ils nous connaissent et à l'occasion ils viennent au bureau et prennent des dispositions pour une consultation.

Le président: Ainsi, pour autant que le grand public soit concerné, il n'y a aucune méthode de consultation si ce n'est avec des groupes organisés.

M. Myers: Eh bien, nous recevons également beaucoup de lettres du public. Ces lettres, comme dans le cas de l'administration des transports aériens, déclenchent des études des règlements et ainsi de suite. Et ces commentaires spécifiques de la part du public, peu importe les sujets, qu'il s'agisse d'économie, d'oubli, de sécurité ou d'autre chose, sont versés aux dossiers et nous nous en servons lors de la revue des règlements. Ainsi, de façon générale, nous sommes sensibilisés aux vues du public.

Le président: L'un des problèmes auxquels nous faisons face, en tant que comité qui veut essayer de transformer le monde d'un trait de plume, consiste à créer des règles d'applications uniforme. Qu'est-ce que cela ferait à votre ministère si

[Text]

suggest that people to be consulted be put on a public list before any regulations be changed or implemented or whatever, that that list be public, and people who wanted to be consulted could put their names on that list? Would that assist you or hurt you?

Mr. Conboy: I think it would probably assist us. There might be some fears of people getting on the list for frivolous reasons, but I do not know whether that would be a fear.

Mr. Miller: If I could interject on that, when we started the Maritime Code, our consultative process there, we had a very large mailing list, which we endeavoured to overhaul about once a year, and we get cards back from people now saying to please discontinue the list.

Mr. Conboy: So the list would be five then.

Mr. Miller: And then in respect our Marine Safety Advisory Council we have a list and this is the printout of some 400-odd names. And if people want to be added to this list there would be no problem in putting them on the list. As far as our industry public is concerned, we have no difficulty communicating with them. But the general public, if we can put it this way, the outside public, where we have to deal with small boating regulations and things like that, is perhaps somewhat more difficult. We have to communicate through the different yachting and boating associations and I think that when we are contemplating a change in regulations we probably have somewhere between 150 and 200 people on that. And, if I could just add to that, it is a very important public because a number of people who take to the waterways now without any previous training and knowledge is fantastic and it is very difficult sometimes to prevent them from getting into accidents. And we firmly believe the way there is not by regulation but by education. And this is where we have spent considerable sums of money every year, through the Red Cross and things like this, to encourage safety rather than, say, regulating, that you cannot do this particular thing, but pointing out that if you do not do this you are going to drown. And, unfortunately, there are accidents every year. But you cannot legislate or regulate against foolhardiness, especially when people are not trained mariners. So we go the education route, boating safety. The United States, a few years back in 1971, thought of licensing all small boat drivers and the U.S. Coast Guard were very enthusiastic about this for about a year. But when I went back to see them a year later they turned around and said, my God, we dropped this because it is a horrendous problem, we cannot do it. And they have gone the education route as well.

The Chairman: But you do not see any problem with some more formalized structure, at least a list of people to consult in various areas, and making that list public.

[Translation]

nous devons proposer que soit obligatoirement créée une liste publique de personnes à consulter avant la modification, la mise en œuvre ou l'adoption de tout règlement, que cette liste soit publique et que les gens désireux d'être consultés puissent faire ajouter leur nom? Cela vous aiderait-il ou vous nuirait-il?

M. Conboy: Je pense que cela nous serait probablement utile. On pourrait craindre que certaines personnes se fassent inscrire sur la liste pour des motifs frivoles, mais je me demande si on aurait raison de le faire.

M. Miller: Si je puis vous interrompre, quand nous avons commencé le Code maritime et notre processus de consultation à ce sujet, nous avons une très longue liste de diffusion, que nous nous sommes efforcés de remettre à jour à peu près une fois l'an. Les gens nous retournent maintenant des cartes nous priant de rayer leur nom de la liste.

M. Conboy: La liste serait donc très utile.

M. Miller: Et ensuite, dans le cas de notre Conseil consultatif sur la sécurité maritime, nous avons une liste sous forme de sortie d'ordinateur contenant 400 et quelques noms. Si des gens veulent faire ajouter leur nom à cette liste, cela ne pose aucun problème. En ce qui concerne notre public industriel, nous n'avons aucune difficulté à communiquer avec lui. Mais c'est peut-être plus difficile dans le cas du grand public, si nous pouvons nous exprimer ainsi, du public de l'extérieur où nous traitons de règlements concernant les petites embarcations et de choses de ce genre. Nous devons communiquer par l'entremise des différentes associations de navigation de plaisance. Lorsque nous envisageons un changement aux règlements, nous avons entre 150 et 200 personnes à consulter. Et j'ajouterais que c'est un public très important, car le nombre de personnes qui se lancent sur nos cours d'eau sans aucune initiation et sans connaissances suffisantes est incroyable et il est parfois très difficile de les mettre à l'abri des accidents. Et nous croyons fermement que la façon d'y arriver, ce n'est pas de faire des règlements, mais de la sensibilisation. Et c'est là-dessus que nous avons dépensé des sommes considérables chaque année, par l'entremise de la Croix-Rouge et d'organismes de ce genre, pour promouvoir la sécurité, approche que nous avons préférée à des règlements interdisant de faire telle ou telle chose. Nous préférons rappeler qu'à moins de prendre telle ou telle précaution on risque de se noyer. Malheureusement il y a des accidents chaque année. Mais il est impossible de légiférer ou d'adopter des règlements contre l'étourderie, particulièrement quand les gens n'ont pas le pied marin. Nous adoptons donc la voie de la sensibilisation, de la sécurité sur l'eau. Les États-Unis, il y a quelques années, en 1971, ont pensé à imposer un permis pour la conduite des petites embarcations; la Garde côtière américaine a été très enthousiaste à cette idée pendant environ un an. Mais quand je suis retourné les voir un an plus tard, ils se sont retournés et m'ont dit: «Mon Dieu, nous avons abandonné cette idée, parce que c'est un problème terrible, nous ne pouvons pas le faire». Et ils ont, eux aussi, adopté la voie de la sensibilisation.

Le président: Mais vous ne voyez pas de problème avec une structure quelque peu plus formelle, avec au moins une liste publique de personnes à consulter dans divers secteurs.

[Texte]

With the access to information legislation coming up is it going to create any problems if submissions made to you are to become public knowledge, or in order to operate effectively do you need to maintain confidentiality in certain areas?

Mr. Myers: We need to maintain confidentiality in speaking to the road safety branch because the manufacturers are very cautious about making representations to us that might get into the hands of the competitors or people who could be destructive to their business.

The Chairman: Do you feel the present draft legislation in that area will cause you any problems?

Mr. Myers: Well, I am not an expert on it, I have not had a chance to review it, and so I cannot really comment at this time.

The Chairman: We can assume that you will be protecting your interest in making any submissions to the minister in that area.

• 1035

You have also mentioned the idea, and you mention this in your brief, that perhaps a regulatory calendar might not be the panacea to this notice problem—it might create problems—and that you prefer to give notice of individual regulations to your constituency, however you conceive that. Would you have any objection to publish a regulatory agenda which would be a menu of regulations coming out from your department which would indicate just broad areas where you are considering changes?

Mr. Conboy: We have not talked that over, but I think that is workable. It is a little extra work, but I do not think . . .

Mr. Miller: I would think, in effect, we are doing that at the moment, because the industry know what our intentions are.

The Chairman: I can understand how the industry would know, but we are thinking about Mr. and Mrs. Public.

Mr. Anderson: How would you see their getting the list?

The Chairman: What would be the best way. You have suggested various ways here. You have said, *The Canada Gazettes*, the media; you have also said, postings in public libraries and post offices. Do you have any other suggestions?

Mr. Anderson: From the general public interest side there does not seem to be that much that they do not get through the normal communications channel or writing to the ministry or to the department about a particular concern. Putting people on a list or publishing a calendar of the regulatory changes that are in the process of development, I do not think would present the problem.

The Chairman: All right.

Mr. Anguish: Suggestion of our discussion paper talks about the government's program evaluation system which is administered by the Office of the Comptroller General. We understand that the systems are now being established in government departments and agencies, and we were wondering what

[Traduction]

Avec la future loi sur la liberté d'accès à l'information, allez-vous avoir des problèmes si les présentations qui vous sont faites doivent tomber dans le domaine public, ou bien est-ce que vous avez besoin de maintenir la confidentialité dans certains domaines pour fonctionner efficacement?

M. Myers: Nous avons besoin de maintenir la confidentialité dans nos rapports avec la direction de la sécurité routière car les fabricants sont très prudents dans leurs démarches auprès de nous, craignant que leurs informations ne tombent aux mains de leurs concurrents ou de gens qui pourraient nuire à leurs affaires.

Le président: Estimez-vous que l'actuel projet de loi à ce sujet vous causera des problèmes?

M. Myers: Ma foi, je ne suis pas spécialiste de cette question, je n'ai pas eu l'occasion de l'étudier, et vraiment je ne puis vous faire de commentaires à ce stade-ci.

Le président: Nous pouvons supposer que vous protégerez vos intérêts dans ce domaine en les faisant valoir à votre ministre.

Vous avez aussi dit, notamment dans votre mémoire, qu'un calendrier des règlements ne serait peut-être pas la solution idéale à ce problème de préavis,—qu'il pourrait même susciter des difficultés. Vous préférez un avis particulier pour chaque règlement sous une forme quelconque. Verriez-vous des inconvénients à la publication d'une nomenclature des règlements établis par votre ministère et qui indiquerait les grands secteurs où des modifications sont envisagées?

M. Conboy: Nous n'avons pas examiné cela, mais je crois que ce serait faisable. Il y aurait un peu plus de travail, mais, somme toute . . .

M. Miller: A dire vrai, nous le faisons déjà, car le monde industriel est bien au fait de nos intentions.

Le Président: Je comprends qu'il le soit, mais notre préoccupation, c'est M. Tout-le-monde.

M. Anderson: Que diriez-vous de lui faire parvenir la liste?

Le président: Quel moyen serait le meilleur? Vous en avez mentionné ici quelques-uns, les media, la Gazette du Canada. Vous avez parlé d'affichage dans les bibliothèques publiques ou les bureaux de poste. En avez-vous d'autres à suggérer?

M. Anderson: En ce qui concerne ce qui a un intérêt pour le grand public, bien peu, semble-t-il, ne lui parvient pas soit par les moyens ordinaires de communication soit par la voie d'une lettre adressée au ministre ou au ministère sur un point d'intérêt particulier. Utiliser une liste d'adresses ou publier un calendrier des changements réglementaires à l'étude, il n'y a là rien de difficile à mon avis.

Le président: Merci.

M. Anguish: Notre document d'étude, à la proposition 7, fait état du système d'évaluation des programmes du gouvernement dont l'administration est confiée au Bureau du contrôleur général. Sauf erreur, il est en voie d'implantation dans les

[Text]

the status is of the program evaluation system within your department?

Mr. Conboy: I can reply to that, Mr. Chairman. Mr. Anguish, the Department of Transport has had an evaluation capability since the beginning of 1976 with an evaluation branch. The branch is made up of 10 senior evaluators and a small support staff with a budget of \$650,000 this year.

We have in the past five years completed some three dozen formal in-depth evaluations. I have a list of those evaluations if it is of interest to the committee. By nature these evaluations have been, I would say in general terms, dealing with internal concerns of the deputy minister, the minister or the administrators and the assistant deputy ministers. In this list you will see a fairly representative description and identification of the various activities, programs and projects that have been the subject of formal evaluation. In doing these evaluations we have looked at questions of economy, efficiency and effectiveness.

Of interest to this committee, I would suggest, is the evaluation study that we did in 1976-77, dealing with the economic impact of marine regulations; there is a published report. The findings and conclusions were somewhat interrupted because we ran into a very practical difficulty, and that was the reluctance on the part of the clientele to provide the kind of economic data that was really necessary to do a satisfactory evaluation.

As far as we could determine at the time, the reluctance was caused by the fact that most of the member companies who made up these various associations were indeed in competition with each other and this meant that the data was not forthcoming despite our entreaties and assurances that the information would be safeguarded.

• 1040

Nonetheless, we proceeded with that particular evaluation, and as a result of that, there were a number of internal improvements brought about in the marine administration having to deal with the whole regulating process.

Coming up to the future, we are now, as you know from the Comptroller General's briefing, stressing the question of program effectiveness evaluation. This has more to do with the externalities of the department: what are the perceptions our various publics have in terms of the services, regulations, policies, et cetera, from Transport Canada?

I would add one further general comment, that is that we, as a rule, do include a look at regulations when we are doing any evaluation because you have to start with what are the objectives, the policies and the regulations in terms of looking at program effectiveness evaluation or program evaluation of any kind.

I think I will stop there, in the interest of time. If you want more details, I am prepared to give you more information.

Mr. Anguish: We would be very interested in obtaining the list from you, if you could send it to the task force.

Mr. Protheroe: Yes, we can make that available.

[Translation]

ministères et autres organismes de l'État et nous nous demandons où en est rendu le système dans notre ministère?

M. Conboy: Je puis répondre, monsieur le président. Monsieur Anguish, le ministère des Transports dispose depuis le début de 1976 d'un mécanisme d'évaluation au sein d'une Direction de l'évaluation. On y trouve 10 évaluateurs principaux appuyés d'un soutien peu nombreux. Le budget annuel atteint \$650,000.

Au cours des cinq dernières années, une trentaine d'évaluations en profondeur ont été menées à bien en bonne et due forme. J'en ai la liste, si le comité la désire. D'une façon générale, je dirais que ces évaluations ont porté sur des problèmes internes qui préoccupaient le sous-ministre, le ministre, ou encore les gestionnaires et les sous-ministres adjoints. Vous pourrez voir dans la liste un exposé passablement typique des différentes activités, programmes et opérations qui ont fait l'objet d'une évaluation en bonne et due forme. Au cours de ces évaluations, ce sont des questions de rentabilité, d'efficacité et d'efficacité qui ont retenu notre attention.

L'une qui peut présenter un certain intérêt pour le comité est celle entreprise en 1976-1977 et qui portait sur l'impact économique des règlements maritimes. Un rapport a été publié, mais avec des constatations et des conclusions incomplètes par suite d'une difficulté d'ordre très pratique: la répugnance de la clientèle à fournir le genre de données économiques absolument indispensables pour réaliser une évaluation satisfaisante.

Cette répugnance, pour autant que nous avons pu le constater à l'époque, provenait du fait que les sociétés membres des différentes associations étaient en fait en compétition les unes avec les autres. Aussi les données ne venaient-elles pas malgré nos instances et notre promesse de les tenir secrètes.

Néanmoins l'évaluation en cause s'est poursuivie, si bien qu'au sein de l'Administration du transport maritime ont été opérées un certain nombre d'améliorations internes touchant l'ensemble du processus réglementaire.

Quant à l'avenir, comme vous l'a appris le mémoire du contrôleur général, nous mettons l'accent sur l'évaluation de l'efficacité des programmes. Il s'agit de leur impact à l'extérieur du ministère. Comment nos diverses clientèles perçoivent-elles les services, les règlements, les politiques et autres mesures de Transport Canada?

J'ajouterai une dernière remarque. Règle générale, nous n'ignorons pas la réglementation, car comment évaluer l'efficacité d'un programme ou analyser celui-ci de quelque façon sans d'abord en rappeler les objectifs, les orientations et les règles.

Je m'arrête faute de temps, mais je reste à votre disposition pour toutes précisions.

M. Anguish: Nous aimerions obtenir la liste si vous pouvez la faire parvenir au groupe de travail.

M. Protheroe: Nous le ferons certainement.

[Texte]

Mr. Anguish: I understand from what you have told me, then, that you actually initiated your own evaluation program prior to the implementation of the system by the Office of the Comptroller General?

Mr. Protheroe: Yes.

Mr. Anguish: Will all the regulatory acts and subordinate regulations of your department, then, be reviewed on a periodic basis?

Mr. Protheroe: This is right. In accordance with the Comptroller General's policy, we have completed a program effectiveness evaluability review, as it is called, for the purpose of doing this, covering all the activities, all the programs of the department and coming up with a plan as to how best they could be addressed. The details, very briefly, are that we have identified some 50 chewable chunks, as they are called, and, in that context, we would over a period of roughly five years, perhaps a little longer, be able to deal with each of those chewable chunks. The name of the game, I suggest, however, is to concentrate on priority areas rather than do wall-to-wall evaluation.

Mr. Anguish: Are the evaluations that you have done to date available to the public now, at this time?

Mr. Protheroe: For the most part they are in the library of Transport Canada. We have an internal process which correlates very closely to the latest act on freedom of information and, for the most part, these reports are available. There are one or two that, for obvious reasons, either because of sensitivities or confidentiality of content, are held in a separate depository marked "confidential". But for members here, I am sure they could be made available on that basis, on that understanding.

Mr. Anguish: Do you have any problem with the objectivity of the reports because they are available to the public?

Mr. Protheroe: I would say not. The question of process always comes up in terms of the timing. You have to remember that these are internal evaluations done mainly for the benefit of the deputy minister. In that respect, everything is done very objectively, very impartially and, we hope, very professionally.

When the results of the recommendations are available in terms of a final report, they do go to an audit review committee. In that committee, there are members from the Comptroller General's office and the Auditor General's office, so that these recommendations can be implemented for the overall purpose of improving management in whatever way. If there are one or two, as I say, recommendations that, for obvious reasons, have to be confidential or sensitive because of the content, they would not likely find their way into an open, public depository.

Mr. Anguish: Could you tell us about any problems your department has encountered in setting up or initiating the program evaluation system, either that you had initially or once the Office of the Comptroller General implemented their system?

Mr. Protheroe: I would say that there is a general problem that anybody faces when introducing a new function called

[Traduction]

M. Anguish: Si je vous ai bien compris, vous avez réellement lancé votre propre programme d'évaluation avant la mise en œuvre du système imposé par le contrôleur général.

M. Protheroe: C'est bien cela.

M. Anguish: Est-ce à dire que tous les règlements et autres mesures réglementaires de votre ministère seront périodiquement revus?

M. Protheroe: C'est exact. A cette fin, suivant les directives du contrôleur général, nous avons, pour en déterminer les possibilités d'analyser sous l'angle de l'efficacité du programme, passé en revue toutes les activités et tous les programmes du ministère. Et nous en avons tiré un calendrier. En bref, nous avons identifié une cinquantaine d'éléments analysables, si l'on peut dire. De la sorte nous pourrions examiner chacun d'eux sur une période de cinq ans ou peut-être un peu plus. L'idée, à mon sens, c'est de concentrer sur les points prioritaires plutôt que de tenter de tout couvrir.

M. Anguish: Les évaluations que vous avez faites, le public peut-il se les procurer à l'heure actuelle?

M. Protheroe: La plupart sont à la bibliothèque de Transports Canada. Nous avons un mécanisme interne pour assurer de près le respect de la dernière loi sur la liberté d'information et les rapports sont disponibles. Il y en a bien un couple qui, pour des raisons évidentes—délicatesse ou confidentialité du sujet—qui sont conservés à part revêtus du mot: «Confidentiel». Bien sûr, ils sont à la disposition des membres de ce comité sous le sceau du secret.

M. Anguish: Le fait d'être accessible au public rend-il difficile de maintenir l'objectivité du rapport?

M. Protheroe: Je ne pense pas. C'est une question de temps propice. Il faut se rappeler qu'il s'agit d'évaluations internes destinées surtout au sous-ministre. Aussi faut-il que tout soit très objectif, très impartial et, espérons-le, très professionnel.

Une fois connu sous la forme d'un rapport final le résultat des recommandations, un comité de revue des vérifications en est saisi. Dans ce comité siègent des représentants du Bureau du contrôleur général et du Bureau du vérificateur général. Les recommandations peuvent être ainsi mises en œuvre dans le but général d'améliorer d'une façon ou d'une autre la gestion. S'il y en a une ou deux qu'il faut garder secrètes pour des raisons évidentes, elles n'aboutiraient évidemment pas dans un endroit accessible au public.

M. Anguish: Pouvez-vous nous parler des difficultés, s'il y en a eu, que votre ministère a éprouvées en lançant ou en appliquant un régime d'évaluation des programmes, soit le vôtre soit celui du contrôleur général?

M. Protheroe: Il y a évidemment le problème classique que suscite toute introduction d'une opération de vérification ou

[Text]

audit or evaluation, nobody likes to be audited or evaluated. There is the question of normal sensitivity or suspicion, let us say. But I would think most managers now in Transport Canada, having been familiar with this process for five years, have learned to accept it. I think it has been established as a credible function. I would say the answer to your question is, no, we have had no problems of that type.

Mr. Anguish: Have you any problems in terms of adapting your evaluation system to that which the Office of the Comptroller General has now brought in? Are there significant changes in that? Have you had any problems in meeting the requirements?

• 1045

Mr. Protheroe: No, I do not think so. We were members of the interdepartmental committee which was established at the time the Comptroller General's office was established, and we work fairly closely with them. I think you would find if you looked at our policies and procedures and so on which are well documented, there is a very good correlation between our documentation and that of the Comptroller General.

Mr. Anguish: Do you have a formalized system whereby you are sure that the information from the evaluations goes on to senior management and, if it affects policy, then it goes to Cabinet?

Mr. Protheroe: Yes. As I explained, there is the Audit Review Committee, which is chaired by the deputy minister, and whose membership is made up of the members of the Transport Management Committee, in general terms. There are terms of reference for this body. It meets once a month. There are representatives from the Auditor General, Comptroller General's office, plus another departmental representative. We publish our minutes. We have formal meetings and an agenda.

The main purpose of this Audit Review Committee is to review the findings and recommendations of all audit reports and of all evaluation reports. This is done so that the deputy minister can satisfy himself that, one, the recommendations have been agreed to by the managers concerned, and two, that he will be provided with the information from those same managers as to what their plans are for implementing the agreed, approved, recommendation.

Mr. Anguish: And, of course, if it was effected, the policy would go from the deputy minister on to the Cabinet.

Mr. Protheroe: That is right.

Mr. Anguish: Do you foresee the evaluations having any bearing on allocation of resources?

Mr. Protheroe: Oh, very much so. Many of our evaluation studies in the past have been prompted because of request for additional resources. I do not want to take your time now to go into details but, if you want to pursue that, I am quite willing to provide that information. I do think, through an objective, impartial assessment of the needs against the stated requirements, including regulatory requirements, in most cases those requests have been fairly dealt with. As a result of recommen-

[Translation]

d'évaluation. Personne n'aime se voir vérifié ou évalué. Question de pudeur ou de défiance, j'imagine, mais les cadres de Transports Canada y sont soumis depuis cinq ans et, sans doute, l'acceptent-ils au point, je crois, d'en admettre le bien-fondé. La réponse à votre question est négative. Nous n'avons pas éprouvé de difficultés de ce genre.

M. Anguish: Mais avez-vous des difficultés à adapter votre système d'évaluation à celui que vient d'instaurer le Bureau du contrôleur général? Y avait-il de grandes différences? A-t-il été pénible de répondre à ses exigences?

M. Protheroe: Je ne crois pas. Comme membre du comité interministériel établi en même temps que le Bureau du contrôleur général, nous travaillons en assez étroite collaboration avec celui-ci. Si vous regardez nos règles et procédures et autres dispositions, qui sont d'ailleurs toutes par écrit, vous n'y verrez pas tellement de différence avec celles du contrôleur général.

M. Anguish: Disposez-vous d'un mécanisme établi qui vous assure que l'information recueillie par les évaluations parvient à la haute direction et, si elle touche la politique, au Conseil des ministres?

M. Protheroe: Oui, comme je l'ai dit, il y a le Comité de revue de la vérification présidé par le sous-ministre et composé en général de membres du Comité de direction de Transports Canada. Ce comité a un mandat précis et se réunit une fois par mois. Y siègent des représentants du vérificateur général, des représentants du contrôleur général et un représentant d'un autre ministère. Le procès-verbal est publié et les réunions sont officielles avec ordre du jour.

La tâche principale de ce comité est d'examiner les constatations et les recommandations de tous les rapports de vérification ou d'évaluation. Il en est ainsi pour que le sous-ministre soit assuré d'abord que les recommandations ont reçu l'approbation des cadres concernés et, ensuite, qu'il recevra de ces derniers des renseignements sur ce qu'ils envisagent pour mettre en application les recommandations acceptées et approuvées.

M. Anguish: Après quoi, sans doute, une fois en vigueur la nouvelle politique serait communiquée par le sous-ministre au Conseil des ministres?

M. Protheroe: C'est exact.

M. Anguish: Prévoyez-vous que les évaluations puissent avoir quelque influence sur la répartition des ressources?

M. Protheroe: Il n'y a pas de doute. Dans bien des cas dans le passé c'est une demande de ressources additionnelles qui a provoqué l'évaluation. Je ne veux pas abuser de votre temps, mais si vous le voulez, je fournirai volontiers des précisions. A mon avis, grâce à une évaluation objective et impartiale des besoins à la lumière des contraintes établies, y compris les contraintes réglementaires, dans la plupart des cas, les demandes ont reçu un traitement équitable. Les recommandations

[Texte]

dations flowing from the evaluation reports, decisions have been made by either the deputy minister or the Transport Programming Committee—a subcommittee of the Transport Management Committee which is set up especially to deal with these matters.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Cook.

Mr. Cook: Gentlemen, one of the areas that we have to take a good look at, of course, is the potentialities of overlap demarcation, not only on a provincial-federal basis in regard to this task-force work but, also, within the government itself. And that brings us to one specific area which we might be able to look at briefly this morning, and you could perhaps edify us slightly. I am thinking of the Canadian Transport Commission and the Department of Transport, and the basically separate functions involved there, although at the same time there does appear to be, at least to my mind anyway, some areas where there may be some overlap. On a fairly general level, what is the working relationship between officials in your department and the staff of the Commission? Perhaps we could have an overview.

Mr. Conboy: Yes. We feel we have quite good relations with the CTC. Sometimes they are carried out formally. I know Air Administration has a formal, high level, committee that meets maybe twice a year and then spins off maybe some subcommittees to deal with specific problems.

I think Marine Administration is not really as closely related to a lot of the work in the CTC as Air Administration is. Surface Administration has good working relations with them, particularly where studies are concerned. But we have two caveats or two things that we have to I think be careful of I think when we do consult and work with the CTC. One of them is that it is an independent agency and the problem lies in giving instructions to take decisions on in certain areas. It is to be their judgment. We do not want to give any impression at all that we are trying to influence their judgment where Parliament has asked them to do the deciding, not us.

Mr. Cook: With the greatest respect now. I wonder and with the expert knowledge in the department, should you not be influencing those judgments? Should you not be making recommendations? Should you not be offering at least the value of the research you have done, and so on?

Mr. Conboy: If it is research; if it is purely technical. Then I think certainly that for instance in any case involving air transport Air Administration will appear and say you know if granted, this application will require the expenditure of so much money on a runway, or that the runways are adequate, or whatever may be appropriate for that particular location.

They have their staff and when an application is before them we do not study that particular application beforehand. They do it and then there may be an appeal. This is the other caveat that we have. If there is an appeal to the minister then the Minister, in order to fulfill this function, has not to have been involved in the original decision or else the applicant could then say it is already preordained.

[Traduction]

des divers rapports d'évaluation ont abouti à des décisions prises soit par le sous-ministre soit par le comité des programmes des Transports qui est un sous-comité du comité de direction, justement chargé de cette tâche.

M. Anguish: Merci, monsieur le président.

Le président: Mille mercis. A vous, M. Cook.

M. Cook: Messieurs, un domaine qui doit retenir toute notre attention, c'est évidemment celui des risques de chevauchement dans les questions confiées à notre groupe de travail. Non seulement en ce qui concerne les provinces et le fédéral, mais aussi à l'intérieur même du gouvernement. Ce qui nous amène à un point précis que nous pourrions examiner rapidement ce matin et sur lequel vous pourriez nous éclairer quelque peu. Je pense à la Commission canadienne des Transports et au ministère des Transports, à leurs fonctions qui sont fondamentalement distinctes encore qu'elles puissent en même temps paraître, à mes yeux du moins, chevaucher sur certains points. D'une façon très générale, quelles sont les relations de travail entre vos fonctionnaires et ceux de la Commission? Peut-on en avoir une idée générale?

M. Conboy: Certainement. Ces relations à notre sens sont excellentes. Parfois, elles ont un cadre formel. Je sais que pour l'Administration des transports aériens, il y a un comité de hauts fonctionnaires qui se réunit deux fois par année et, le cas échéant, aboutit à des sous-comités pour l'étude de problèmes particuliers.

Pour les transports maritimes, les préoccupations ne rejoignent pas autant plusieurs des préoccupations de la CCT, comme c'est le cas pour les transports aériens. L'Administration des transports de surface entretient, elle, de bonnes relations de travail, en particulier pour les études. Nous avons cependant deux craintes quand nous nous entretenons ou nous travaillons avec la CCT. Celle-ci est un organisme indépendant et il y a danger à la pousser à une décision dans un domaine ou l'autre. Cela doit rester son propre jugement. Nous ne voulons pas créer l'impression que nous essayons de l'influencer quand c'est à elle non à nous que le Parlement a laissé la décision.

M. Cook: Sauf votre respect, je me demande, vu les compétences du ministère, si vous ne devriez pas influencer ses décisions. Ne devriez-vous pas faire des recommandations? Ne devriez-vous pas, au moins, offrir le fruit de vos recherches, etc.?

M. Conboy: S'il s'agit de recherche; s'il s'agit de choses purement techniques, soit. Par exemple, dans le domaine du transport aérien, l'Administration intervient et dit que l'acceptation de la demande va entraîner des frais de tant d'argent pour une piste d'atterrissage ou que la piste est suffisante ou autre chose d'approprié pour l'endroit en cause.

La CCT dispose d'un personnel et, quand elle est saisie d'une demande, ce n'est pas nous qui étudions celle-ci d'abord. Elle l'instruit elle-même. Parfois cependant un appel est interjeté, et c'est ici que se situe notre deuxième crainte. En cas d'appel, le ministre pour trancher doit ne pas avoir été partie à la première décision sous peine de voir l'appelant prétendre que la cause était préjugée.

[Text]

Mr. Cook: Could we deal with that runway situation for just a moment? You know that. Does that mean that their staff has to do their own independent research and determine that for their purposes rather than relying upon you to supply that information? That is just a wild example.

Mr. Conboy: For a specific application they do their own research and submit that to the commissioners as part of the evidence upon which they have made a decision. We would just provide input from a technical point of view.

Mr. Cook: Do officials of the department monitor the work and decisions of the agency on a constant basis?

Mr. Conboy: Just the main ones. On a big one that would be likely to cause a lot of public controversy, well, certainly we would be looking for those kinds of things and trying to be in a position to provide the minister with advice on how to respond fairly quickly because we do not want to be caught off base. So we do that kind of monitoring.

We also do some monitoring . . . well, under Section 64. (1) of the National Transportation Act, the Governor in Council can vary any decision of the CTC on his own motion, so we do watch the decisions from that point of view.

For example, I think I saw a figure just recently of about 2,000 decisions—roughly that number—that the CTC had made, and some 5,000 orders, so it is a big job to monitor everything. In many of the decisions, for example on air transport licensing, it is a matter of the judgment of the CTC as to whether that service is required in the public convenience, a necessity. That is their judgment, and unless an appeal comes in from somebody there is only a very remote chance that we would take action. It happens very seldom. I cannot recall more than one or two instances in the last five years or so where some action was taken by the Governor in Council.

Mr. Cook: I do not know whether you consider this pertinent question or not but I would suspect, perhaps at a lower level within the commission and the department, that on almost anything there are a couple of phone calls from one to another saying, hey, what have you got on this? Or what kind of factual detail have you got on this particular thing? Or something, in order to save time on both sides of the fence. Is there that kind of informal relationship?

Mr. Conboy: Oh, yes.

Mr. Cook: There are no adversary aspects involved.

Mr. Conboy: No. There is a good exchange, I think, and any time that we want help we usually manage to get it—and vice versa, I hope.

Mr. Cook: So you have already answered the question: is information developed within the department ever communicated to the agency? In most cases if they wanted it they got it.

Mr. Conboy: Yes, as far as I know.

Mr. Cook: Some have advocated that the regulatory process would be enhanced if officials from departments were allowed to appear before regulatory agencies to transmit the results of research undertaken with respect to policy and other matters. What would be your view on it, sir?

[Translation]

M. Cook: Revenons, si vous le voulez, à notre piste d'atterrissage. Vous connaissez le cas. Voulez-vous dire que la Commission doit alors faire ses propres recherches et fixer les données nécessaires au lieu de compter sur vous pour ces renseignements? C'est seulement un exemple au hasard.

M. Conboy: Pour une demande en particulier, le personnel de la CCT fait elle-même la recherche et la remet aux commissaires pour fonder leur décision. Pour notre part, nous ne fournissons que des données techniques.

M. Cook: Les fonctionnaires du ministère surveillent-ils constamment le travail et les décisions de la Commission?

M. Conboy: Les principales, seulement. S'il s'agit d'une grande décision qui risque de susciter une controverse publique, il est certain que nous suivons de près l'affaire et nous tâchons d'être en mesure d'éclairer le ministre et de lui permettre de répliquer rapidement. Nous ne voulons pas être pris au dépourvu.

C'est le type de surveillance que nous exerçons. Il y a un autre genre. Par exemple, l'article 64. (1) de la Loi sur les transports permet au gouverneur en conseil de renverser toute décision de la CCT. Nous suivons donc les décisions de ce point de vue.

Il ne faut pas oublier que la CCT rend beaucoup de décisions,—j'ai vu des chiffres récemment de quelque 2,000 décisions et environ 5,000 ordonnances. C'est beaucoup à surveiller. Dans bien des cas, les permis d'exploitation aérienne par exemple, c'est à la CCT de juger si le service est nécessaire, s'il est exigé par l'intérêt public. C'est à elle de décider. A moins d'un appel, il y a très peu de chance que nous nous en mêlions. Il est rare que le gouverneur en conseil intervienne. Depuis environ cinq ans, je ne me rappelle que d'une ou deux cas.

M. Cook: Peut-être que ce que je vais dire vous paraîtra plus ou moins pertinent, mais je soupçonne que, dans presque chaque cas, à un niveau subalterne dans l'un et l'autre organisme, il y a des appels téléphoniques du type: «As-tu quelque chose là-dessus? As-tu des faits sur ce point». Histoire de ne pas perdre inutilement son temps. Cela arrive, n'est-ce pas?

M. Conboy: Évidemment.

M. Cook: Il n'y a rien là à redouter?

M. Conboy: Du tout. C'est une bonne chose, je pense. Si jamais nous voulons de l'aide, nous l'obtenons d'habitude. Et c'est vrai dans l'autre sens aussi, j'espère.

M. Cook: Vous avez donc répondu à la question de savoir si de l'information en possession du ministère est parfois communiquée à la Commission. Dans la plupart des cas, si elle la demande, elle l'obtient.

M. Conboy: Oui, que je sache.

M. Cook: On soutient que la réglementation en général y gagnerait s'il était permis aux fonctionnaires des ministères de se présenter devant les organismes de réglementation pour communiquer les résultats de leurs recherches en matière de politique et autres questions. Qu'en pensez-vous Monsieur?

[Texte]

Mr. Conboy: Certainly research... that has been carried out where certain facts have been developed, as I understand it, we are quite free to present this information. And I think the CTC appreciates getting it if we have done any of it. In some cases, in terms of policy development, what usually happens in the policy field is that for some reason, either initiated by the minister or sometimes by the CTC, there will be a suggestion that a new policy be developed. Then a lot of work and a lot of analysis will be carried out and papers will be produced. There will then be consultation among the CTC and the department and the provinces and the affected industry groups to assess this policy, and then at the end the government would announce its policy. Although there is no legal requirement for the CTC to take this policy into account, the general history, I think has shown that the CTC responds to policy guidelines that are issued by the government and that usually it takes this route rather than having departmental officials appear before a CTC panel on a particular issue to provide some information that went into a new policy that was formed.

• 1055

Mr. Cook: Another point that strikes me on that, if your department officials are appearing in almost an advocacy role before the CTC on any kind of thing, that would severely compromise your function in terms of an appeal on those decisions, would it not?

Mr. Conboy: Yes. As I said, I think we would just provide technical information because we would otherwise be compromising our role.

Mr. Cook: Thank you.

The Chairman: Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: I just wondered if there is any legislation or regulations that the department administers that has the sunset provisions?

Mr. Conboy: We did a quick check and we found one. It is the Shipping Conferences Exemption Act, Section 23. The Act came into force on April 1, 1979, and ceases to be in force on March 31, 1984. But this is a peculiar one because it really exempts the shipping conferences from the provisions of the Combines Investigation Act and so it is a little bit different from your ordinary act. But that is the only one that we were able to find in the last day or two looking...

Mr. MacLellan: You mentioned in your report that you do not foresee sunset provisions being applied across the board. Could you perhaps tell us some of the problems you foresee in the implementation of sunset provisions?

Mr. Conboy: In my introductory remarks, if I could go back on those, we would see a requirement for a systematic or periodic review as fitting in with the sort of thing that we do. Now you can maybe use the term "sunset" to cover that as well. It is just that using that term suggests that maybe all our apparatus of safety regulations will disappear unless Parliament acts by a certain time, and that sort of thing scares us. Sometimes there is the effect of a snake swallowing a donkey and you get this big workload once every five years, so that

[Traduction]

M. Conboy: Chose certaine, quand une recherche a mis au jour certains faits, il nous est parfaitement loisible de les communiquer. Et la CCT s'en félicite. Dans certains cas, quand il s'agit d'établir une politique, il arrive d'habitude que le ministre ou la CCT demande, pour une raison ou pour une autre, de concevoir une nouvelle politique. Il y a alors bien des travaux, des analyses, des rapports à mener à bien. Et des consultations entre la CCT, le ministère, les provinces et l'industrie qui peut être touchée. Tout cela aboutira à un énoncé de politique de la part du gouvernement. Un tel énoncé de politique, sans y être juridiquement tenue, la CCT, l'histoire le montre, en tient bon compte et se laisse guider par lui dans un cas particulier au lieu de convoquer les fonctionnaires du ministère pour obtenir de l'information qui se trouve déjà dans la nouvelle politique.

M. Cook: Une autre chose me frappe sur ce point. Si vos fonctionnaires jouent le rôle de conseillers auprès de la Commission dans un cas particulier, ne seriez-vous pas en mauvaise posture advenant un appel?

M. Conboy: Vous avez raison. Comme je l'ai dit, nous nous contentons de fournir des données techniques de peur de compromettre notre rôle.

M. Cook: Je vous remercie.

Le président: A vous, M. MacLellan.

M. MacLellan: Une question me vient à l'esprit. Parmi les lois et les règlements qu'administre votre ministère, y en a-t-il qui contienne une disposition de durée d'application limitée?

M. Conboy: Nous avons vérifié rapidement et nous en avons trouvé une, la Loi sur l'exemption des conférences maritimes, l'article 23. La loi entre en vigueur le 1^{er} avril 1979 et tombe le 31 mars 1984. Il s'agit d'un cas particulier qui, à vrai dire, soustrait de la Loi sur les coalitions les conférences maritimes. C'est un peu différent d'une loi ordinaire. Après un ou deux jours de recherche, c'est tout ce que nous avons trouvé.

M. MacLellan: D'après votre rapport, vous ne prévoyez pas un usage répandu d'une clause de durée d'application limitée. Pourriez-vous nous indiquer quelques-unes des difficultés que vous appréhendez?

M. Conboy: Dans mes commentaires préliminaires, si vous me permettez de m'y reporter, je souligne l'opportunité d'une revue systématique ou périodique pour les questions que nous traitons. Parler de durée d'application limitée peut aussi s'appliquer à un pareil réexamen? Il peut laisser entendre qu'à une date donnée tout notre appareil de règlements de sécurité disparaisse si, à cette date, le Parlement n'a pas légiféré. Cela nous inquiète. On n'échappe guère à l'image d'un serpent avalant un âne. Et à chaque cinq ans, une tâche monumentale

[Text]

that would be a problem with it as well, but I think it is mainly the other one, that since our main emphasis is on safety, we like the idea of periodic or systematic review. Maybe systematic because periodic, you have got to get extra staff in for one year out of five and then what do you do for the other four years?

Mr. MacLellan: Right.

The Chairman: Could I just ask a couple of questions in the area of overlap duplication—federal-federal, federal-provincial or whatever. We do not have time—we have run out of it—but would it be too much to ask of you to give us a list of the areas where you feel there is overlap or duplication or joint concurrent jurisdiction, where there is a gap created where nobody is covering it?

Mr. Conboy: Okay.

The Chairman: Would that be possible? Certainly, in terms of solutions to this, you have indicated that in these areas you undertake consultations, particularly with federal departments. Would you see any formalized process in which the person is trapped and pulled in two directions to regulate this? Would you see any formalized process such as arbitration for that person to resolve his disputes without having to go to the courts to establish all sorts of constitutional precedents? Or is it really a problem for the regulated?

Mr. Anderson: I think there is a move afoot to establish some sort of an appeal process we are dealing with, and it may not be quite along what you had in mind, Mr. Chairman, but our regulations deal with the issuing of licences and these types of things, and the establishment of an appeal process in that connection is envisaged.

• 1100

Mr. Conboy: It might work for federal, but for federal-provincial, surely it is only the courts that could take a problem case like that.

The Chairman: On the other hand, you could recommend to the provinces that you are prepared to submit these things to arbitration so that the person does not have to take a five-year process, including the Supreme Court of Canada. Some way of helping to right it . . . Would you give that some consideration in the light of your particular experience and could we get back to you on it?

Mr. Conboy: Sure.

The Chairman: Lastly, there are a lot of other questions that we have not had a chance to ask you. I know that you are very busy; if necessary, could we get back to you either on a formal or an informal basis?

Mr. Conboy: Certainly, we would be glad to help, anything we can do.

The Chairman: Could I just then, to close off this proceeding, move that the documents submitted be made part of the record. Also could I ask you, just very briefly, are there two or three points, based on what we are trying to do in regulatory reform, that you would like us to take away from here—or one or two?

[Translation]

nous tomberait dessus. Ce qui est un problème déjà en lui-même, mais l'autre inquiète surtout. Puisque pour nous la grande question est la sécurité, nous préférons une revue périodique ou systématique. Mettons systématique, car une revue périodique exige des effectifs souflé pour une année sur cinq. Et qu'en faisons-nous le reste du temps?

M. MacLellan: C'est vrai.

Le président: Une couple de questions sur le chevauchement ou le double emploi: fédéral-fédéral, fédéral-provincial ou autre. Le temps manque, mais est-ce trop demander de nous fournir une liste des secteurs où il y a chevauchement, double emploi ou conflit de compétences. Où il y a aussi un vacuum, personne n'intervenant.

M. Conboy: D'accord.

Le président: Si c'était possible? Il est vrai que, pour remédier à la chose, vous avez dit avoir entrepris, dans ces secteurs, des pourparlers, notamment avec des ministères fédéraux. Que pensez-vous de l'établissement d'une procédure à laquelle pourrait recourir quiconque se trouve coincé, tiré de part et d'autre? Peut-être un arbitrage qui éviterait à cette personne de recourir aux tribunaux et d'établir ainsi toutes sortes de précédents constitutionnels? Ou est-ce vraiment un problème pour les administrés?

M. Anderson: Sauf erreur, il est question d'établir un mécanisme quelconque d'appel. Peut-être pas exactement ce que vous avez dans l'esprit, Monsieur le Président, mais voyez-vous, notre réglementation porte sur la délivrance de permis et autres choses semblables et ce que nous envisageons c'est l'établissement d'un moyen d'appel dans ce domaine.

M. Conboy: Ça peut aller pour les différends exclusivement fédéraux. Pour ceux qui mettent en cause le fédéral et une province les tribunaux sont le seul recours.

Le président: Par contre, vous pourriez indiquer aux provinces que vous êtes prêts à soumettre le litige à l'arbitrage afin de n'obliger personne à une action en justice de cinq ans jusqu'à la Cour suprême. Ce qui aiderait. Pouvez-vous y penser à la lumière de votre expérience? Et nous pourrions vous recontacter là-dessus?

M. Conboy: Certainement.

Le président: Pour terminer, il y a bien des questions que nous aurions aimé aborder avec vous. Je sais que vous êtes très occupés, mais, au besoin, pourrions-nous nous revoir soit d'une façon formelle soit d'une façon informelle?

M. Conboy: Je vous en prie. Nous sommes à votre disposition.

Le président: Avant de clore cette séance, avec votre permission, je propose que les documents soumis soient versés au procès-verbal. Et brièvement, puis-je vous demander, compte tenu de ce que nous tentons de faire dans le domaine de la réforme de la réglementation, s'il y a une ou deux idées que vous aimeriez nous laisser.

[Texte]

Mr. Conboy: I would think, other than the introductory remarks, I would not have anything to add. Do you?

Mr. Anderson: I think I would bear in mind that it is safety regulations we are dealing with.

The Chairman: Okay.

Mr. Anderson: You have to respond to safety situations; in many cases we wrap too much up in it, maybe, that is what we are dealing with.

The Chairman: Okay.

In conclusion, I would like to thank you for the thoroughness of your brief and for your questions. I wish we had more time, but your co-operation is very very much appreciated. On behalf of everyone of us on this side, I would like to thank you for your participation and your very valuable help to us.

• 1103

• 1109

The Chairman: We will come to order again. We are continuing the hearings of the Special Committee on Regulatory Reform. We are please to have with us today members of the Canadian Transport Commission, headed by its president, Mr. E. J. Benson, a person very dear to the Liberals in the past. This is a non-partisan group, I can assure you of that, and we are happy to have you here in your capacity and to assist us in our deliberations.

• 1110

Again, warning you about our preliminary report, they are merely suggestions; they are merely designed to provoke thought. We have thrown them out; we would very much appreciate your comments and your views.

We understand that you have submitted to us a fairly lengthy document. We did not have a chance to read this but perhaps, sir, if you could give us some highlights of it very briefly we could move on to questioning. I understand that you have to leave here at 12:30 p.m.

Mr. E. J. Benson (President, Canadian Transport Commission): Yes, I would like to but it is up to you.

The Chairman: We want to respect your time on it and perhaps before you start you could introduce to us the other members who are here with you, sir.

Mr. Benson: I have Mr. Eastman, on my left; on my right, Mr. Nadeau; Mr. Studnicki-Gizbert; and Mr. Cooper, who is a former director of rail in the commission.

The Chairman: Thank you. Mr. Benson.

Mr. Benson: Gentlemen, first of all, we have a document which we would like to file with you, a 28 page commentary on all the matters which are included in your discussion paper. Rather than going into those in great detail, we deal with each one, I thought I would make a few comments.

[Traduction]

M. Conboy: Sauf les remarques préliminaires, je ne crois pas avoir quelque chose à ajouter. Et vous?

M. Anderson: Il faut se rappeler, je crois, qu'il s'agit de règlements de sécurité.

Le président: D'accord.

M. Anderson: Il faut faire face à des situations où la sécurité est en jeu. On y met peut-être trop de choses. C'est la question à régler.

Le président: D'accord.

En terminant, je tiens à vous remercier pour votre mémoire très précis et les questions soulevées. Il aurait fallu plus de temps. Nous apprécions votre collaboration. Au nom de nous tous de ce côté-ci, soyez remerciés pour votre participation et votre aide précieuse.

Le président: La séance est ouverte. Nous poursuivons les auditions du Comité spécial de la réforme de la réglementation. Nous avons l'honneur de recevoir aujourd'hui des membres de la Commission canadienne des transports sous la direction de son président, M. E. J. Benson que les libéraux se rappellent avec affection. Soyez assuré que le Comité n'est pas partisan. Nous sommes heureux de votre présence en tant que haut fonctionnaire et de l'aide que vous nous apportez dans nos délibérations.

De nouveau, je vous mets en garde contre notre rapport préliminaire. Il n'y a là que des suggestions. Elles visent à provoquer la réflexion. Nous les lançons, mais ce que nous voulons, ce sont vos commentaires et vos opinions.

Vous nous avez, me dit-on, soumis un document volumineux. Malheureusement nous n'avons pas eu le loisir de le parcourir. Aussi, Monsieur, si vous pouviez nous en donner rapidement les grandes lignes, nous pourrions passer aux questions. Si je ne me trompe, vous devez nous quitter à midi et demi.

M. E. J. Benson (Président de la Commission canadienne des transports): Si c'était possible, mais c'est à vous de décider.

Le président: Nous voulons tenir compte de votre horaire. Mais d'abord pourriez-vous nous présenter les personnes qui vous accompagnent.

M. Benson: Voici, à ma gauche, M. Eastman et, à ma droite, M. Nadeau, M. Studnicki-Gizbert et M. Cooper, ancien directeur des transports ferroviaires à la Commission.

Le président: Je vous remercie, Monsieur Benson.

M. Benson: Messieurs, nous aimerions d'abord déposer un document, un commentaire de 28 pages sur les questions évoquées dans votre document d'étude. Au lieu de les discuter en détail, — nous les examinons toutes, — puis-je faire quelques observations? Pour traiter ces questions, nous commençons chacune à la lumière de l'expérience précise que nous avons dans le domaine en cause et nous indiquons si nous croyons ou non que la chose peut se faire.

[Text]

The method in which we deal with them is that we comment on each one with our specific experience on the matters involved in it and indicate whether or not we think it would work. Although I am completely in your hands I think it would take a lot of time to read the document. I am quite willing to come back to meet with the committee informally at any time to discuss any of the matters in this paper.

The Chairman: We appreciate that.

Mr. Benson: But to try and discuss the paper—I must say, I got the final copy this morning and you just got it a few minutes ago—really does not make very much sense, it seems to me, at this time. However, there are a few comments I would like to make and I would like to read some positive suggestions we make at the end of the paper. We do make some positive suggestions as to things we think should be done and this is not an inclusive list.

But I will just briefly go through the discussion paper and make a couple of comments on each without going into a great deal of detail.

I am starting with the suggestions. On the first, consulting with interested individuals, I think probably we do this more than anyone in government because we are involved in public hearings all the time. So if we are making decisions as apart from safety regulations, for example, for the railways, we hold public hearings and we disseminate the information to everyone or notices of hearings go out; the notices do not only go in the *Canada Gazette*, they are published in newspapers and we use radio to make sure they are announced. This is at the expense of the people making the applications, as a matter of fact, so that it gets the widest possible discussion.

We also give advance notice of hearings. When we get down to giving advance notice of regulations sometimes this is not possible; our regulations deal mainly with railways. Here, in the safety area, for example, we will discuss it with the railways before the regulation goes out so that we do not just spring it on them. And we have a joint committee consisting of representatives of railway labour, the railways, and the commission who discuss safety matters on a continuing basis with the railways.

But I think it would be difficult in a particular situation. I was thinking of one that came up this week where we discovered that a particular chemical was being shipped. At the density it was being shipped, it could start a fire at any time. As soon as we became aware of this we immediately issued a regulation. We were in touch with the railways and issued a regulation the next day, after information came to our knowledge. So that sort of thing happens.

• 1115

On the broader aspect of discussion with the public, I think the hearings on passenger service were a pretty good example of this wherein we were asked by the government to carry out an examination with regard to a revised passenger program across Canada, a rail passenger program. We had public

[Translation]

C'est à vous de décider, mais je crois qu'il serait long de lire le document. Je puis n'importe quand rencontrer le Comité d'une façon informelle pour discuter l'un ou l'autre point.

Le président: Nous vous en sommes reconnaissants.

M. Benson: Tenter de discuter le document,—je n'en ai eu un exemplaire que ce matin et, vous, il y a quelques minutes,—la chose n'aurait guère de sens, en ce moment. Reste qu'il y a quelques observations que je tiens à faire et j'aimerais lire des propositions constructives qui figurent à la fin du document. Elles portent, ces propositions constructives, sur ce qui, à notre sens, devrait être fait et elles n'épuisent pas le sujet.

Néanmoins, je vais suivre le document d'étude et commenter chaque point sans entrer dans le détail.

Commençons par les propositions. Au sujet de la première, la consultation des intéressés, il me semble que nous la pratiquons peut-être davantage que qui que ce soit dans le gouvernement, car nous ne cessons de tenir des séances publiques. Par exemple, si nous avons à prendre une décision au sujet des chemins de fer, à moins qu'il s'agisse d'un règlement de sécurité, nous tenons des séances publiques, nous informons tout le monde, nous annonçons les séances, non seulement dans la *Gazette du Canada*, mais aussi dans les journaux et même à la radio, car nous tenons à le faire savoir. Les frais, soit dit en passant, sont à la charge du requérant. Nous visons à susciter une large discussion.

Nous donnons aussi un préavis des audiences. Pour ce qui est d'une réglementation, cependant, le préavis n'est pas possible. C'est que nos règlements touchent surtout les chemins de fer. Ce que nous faisons, dans le domaine de la sécurité par exemple, c'est d'en parler avec les chemins de fer avant de promulguer le règlement afin de ne pas les prendre par surprise. Pour discuter de sécurité avec les chemins de fer d'une façon continue, nous disposons d'une commission mixte où se retrouvent des représentants des cheminots, des chemins de fer et de la Commission.

Dans certains cas, cela même peut être difficile. Ainsi cette semaine, nous avons découvert qu'un certain produit chimique faisait l'objet d'un transport et qu'à la densité où il était expédié, il pouvait provoquer n'importe quand un incendie. Aussitôt nous avons édicté un règlement. Le lendemain, nous avons pris contact avec les chemins de fer et publié le règlement. Des choses comme ça arrivent.

En ce qui concerne la question plus large de la participation du public, j'en vois un excellent exemple dans les audiences publiques tenues pour le service de voyageurs. Le gouvernement nous ayant demandé d'étudier une révision possible du programme des services de voyageur des chemins de fer à

[Texte]

hearings across the whole country; we issued, first of all, a preliminary view as to what the passenger system should look at. We sent this out to everybody who was interested or had indicated any kind of interest. Then we got their submissions and finally came out with a final proposal.

I should indicate that one of the constraints in doing this with everything that the commission is doing is the cost. It is a very costly process and, in our report, we indicate some estimates of what that cost the commission. It probably cost the Government of Canada \$6 million or \$7 million plus whatever it cost all the people who appeared.

Moving on, I think I am mixing some of them up here. On the freedom of information statute, we agree. We have looked at the proposed freedom of information statute and in respect of the commission, we supply as much information on demand from the public as is required in it. Some information, however, is confidential. It is dealt with in that particular bill and it is dealt with in our statutes, the Railway Act and the Aeronautics Act, for example. I think one of the things one will see in the future is that, where people wish to withhold information, the burden of proof will be on the body which wishes to withhold the information rather than on the person seeking the information.

Moving on from that, regulatory impact analysis: It is dealt with fairly thoroughly in the paper. I will not deal with it at length. We discussed the matter of impact analysis, cost benefit analysis, et cetera, in our submissions. Making copies of analyses available, we agree with that.

Ensuring periodic government review of regulation activity: I think the Canadian Transport Commission has probably been examined by every body that exists. We have had numerous examinations over the last number of years by such people as the Government of Canada, when, starting with Mr. Marchand it was coming forward with a new transportation policy. The western premiers had us investigated; the Law Reform Commission investigated the CTC; the Comptroller General and the Auditor General turned out special reports on the CTC. Sometimes I think people look to the Canadian Transport Commission as the size of body they can understand. When they take a look at a department which employs 50,000 people or 30,000 people, they find it hard to contemplate them, but, if they have a body that employs under 1,000 people, they can understand what is going on so they investigate them as an example in government.

We really do not object to it—we cannot object to it—and some good things have come out of it. The Comptroller General's study of the commission, we think, was quite good. We intend to implement just about all of the things he has recommended as well as the Auditor General's recommendations with respect to the commission. We are proceeding to implement them and working with the Comptroller General in this regard and are in the position now where we are going to present him with the schedule of implementation of his recommendations.

[Traduction]

travers le Canada, nous avons tenu des séances publiques partout dans le pays. D'abord nous avons publié une opinion préliminaire sur ce qu'un système de voyageurs devrait être. Nous l'avons fait parvenir à tous les intéressés, c'est-à-dire à ceux qui avaient manifesté un intérêt quelconque. Et après avoir recueilli leur avis, nous avons formulé une proposition finale.

Il existe une contrainte qui nous empêche de procéder toujours avec cette ampleur, c'est le coût. Cela coûte cher de procéder ainsi et le rapport fait une estimation du prix à payer. Il se situe pour le gouvernement entre six et sept millions. Et il faut ajouter à cela les frais de toutes les personnes qui se sont présentées aux audiences.

Passons à une autre question. Peut-être que je ne les aborde pas en ordre. Pour la liberté d'accès à l'information, nous sommes d'accord. Nous avons examiné le projet de loi et nous pouvons dire que la Commission fournit déjà au public sur demande la plupart des informations prévues par cette loi. Restent toutefois des informations d'ordre confidentiel. Le projet de loi en fait état, de même que les lois que nous appliquons: la Loi sur les chemins de fer et la Loi sur l'aéronautique, par exemple. Ce qui peut changer à l'avenir, c'est que dans le cas de refus d'information, le fardeau de la preuve incombera à l'organisme qui refuse et non à la personne qui demande.

Passons maintenant à l'analyse de l'impact des règlements. Notre mémoire en parle abondamment. Aussi je serai court. Analyse de l'impact, analyse des coûts et avantages, etc. tout figure dans notre mémoire. Nous sommes d'accord pour mettre ces analyses à la disposition du public.

Pour ce qui est d'une évaluation périodique par le gouvernement des activités de réglementation, je pense qu'il n'y a personne qui n'a pas un jour ou l'autre examiné la Commission canadienne des transports. Depuis quelques années, les examens se multiplient. Il y a eu le gouvernement du Canada quand, avec M. Marchand, il envisageait une nouvelle politique des transports. Il y a eu les premiers ministres de l'Ouest, la Commission de réforme du droit, le contrôleur général et le vérificateur général. Je me demande parfois si ce n'est pas que les gens trouvent le CCT un organisme qu'ils peuvent comprendre. Un ministère qui compte 50,000 ou même 30,000 employés est difficile à saisir. Mais dans un organisme de 1,000 personnes, il est plus facile de savoir ce qui s'y passe. Donc on enquête comme échantillon de l'Administration.

A vrai dire, nous n'y voyons pas d'inconvénients. Nous ne le pouvons. Il en sort d'excellentes choses. L'étude du contrôleur général en est un exemple. Nous envisageons d'appliquer toutes ses recommandations, de même que celles du vérificateur général. Nous sommes en train de le faire et nous travaillons en cela avec le contrôleur général. Nous sommes prêts à lui soumettre un calendrier d'application.

[Text]

Sunset legislation: I think probably other people have commented on it. Regulations keep changing. When I was here a few minutes ago listening to the Department of Transport on the safety area, I could see you have the difficulty of everything coming to an end at a particular point. The kind we regulate with respect to railways with respect to safety, and there is, as I said, a continuing review of regulations with railway labour, the railways and ourselves going on through very frequent meetings—to see them all come to an end at a particular point, I do not think would be very useful. On the side of regulating for safety, as you know, there is at present a commission of inquiry taking place as a result of Mississauga. We are looking forward to the recommendations of that particular commission and hoping that it will come up with some useful ideas for us to implement.

• 1120

One of the things one has to consider in railway safety in Canada and the United States is the tremendous interchange of traffic between the two countries, so you cannot have significantly different standards with regard to equipment on one side of the border or the other or else you are going to interfere with trade between the two countries. We have to take this into account and consider what is being done in the United States, and consult with them with respect to what we are doing.

Moving on—and I am taking longer than I intended to—to the suggestion that regulations should be automatically reviewable by an appropriate standing committee of Parliament—I am not particularly in favour of this. At present changes in regulations or new regulations are made by a committee; they are passed by the members of the committee who are commissioners; then they move to the commission as a whole: they are reviewed there. They are then submitted to the Privy Council Office where they are looked at by the Privy Council Office. Then they go to the Joint Committee on Regulation and Other Statutory Instruments before they are ultimately promulgated. I think they are examined rather thoroughly, and where they are open to objections by the people whom we are regulating, and here I am talking mainly about safety again, the railway, although there are some others, they come back to us. The matter of should regulations be subject to Parliamentary approval before taking effect, I think is a very difficult one in the safety area; in other areas it might be possible.

The government should, when introducing new legislation, table drafts of proposed regulations that will be required for a regulatory scheme—I think this is useful and should be done, certainly on a general basis. For example, under the Post Office Act we may be called upon to regulate the rates of first class mail; we certainly want the terms set out as thoroughly as possible before they come to us.

Sunset clauses, annual reports—there is no problem. Our annual report goes to the transport committee and I appear there for days every year, and they have thorough opportunity to question us on whatever they like.

[Translation]

Les dispositions de limitation de durée, d'autres en ont parlé. La réglementation est en perpétuel changement. J'écoutais tout à l'heure le ministère des Transports qui en parlait pour le domaine de la sécurité. La difficulté qu'il y a à voir tomber tout en désuétude à une date donnée. Quand on songe aux choses que le Commission réglemente dans le domaine des chemins de fer et de la sécurité, je ne vois aucune utilité à rendre caducs à une date prévue tous les règlements, d'autant plus, comme je l'ai dit, que des rencontres fréquentes entre les cheminots, les chemins de fer et nous ne cessent de passer en revue la réglementation. Pour revenir à la sécurité, comme vous le savez, une enquête est en cours par suite de l'accident de Mississauga. Nous attendons avec impatience les recommandations de la Commission d'enquête et nous espérons y trouver de bonnes idées à appliquer.

Il ne faut pas oublier, quand on parle de sécurité des transports ferroviaires, l'énorme circulation de trains entre le Canada et les États-Unis. Il ne peut être question de tolérer des différences significatives dans les normes appliquées au matériel de part et d'autre de la frontière. Ce serait nuire au commerce entre les deux pays. Il ne faut pas oublier cela. Il faut toujours tenir compte de ce qui se fait aux États-Unis et les consulter pour nos décisions.

Pour aller plus loin—je prends plus de temps que je ne l'espérais—parlons de la proposition voulant qu'un comité permanent qualifié de la Chambre soit chargé de revoir automatiquement la réglementation. J'ai de la peine à souscrire à cette proposition. À l'heure actuelle, un nouveau règlement ou une modification prend naissance dans un comité. Ce comité, composé de commissaires, l'adopte et le défère à la Commission dans son entier pour revue. De là le règlement ou la modification passe au Bureau du Conseil privé pour nouvel examen. Ensuite le Comité mixte des règlements et autres instruments statutaires en est saisi. Après quoi, il y a enfin promulgation. L'examen, à mon avis, ne saurait être plus approfondi. Et si ensuite le règlement ou la modification suscite des objections de la part du public visé—je pense surtout à la sécurité et aux chemins de fer, mais il y a d'autres cas—ce public peut s'adresser à la Commission. La question de savoir si un règlement doit recevoir l'approbation du Parlement avant d'être appliqué ne laisse pas d'être difficile à répondre dans le domaine de la sécurité. Peut-être est-ce possible ailleurs.

Quand il présente un projet de loi, le gouvernement devrait déposer en même temps des avant-projets des règlements qu'il envisage pour appliquer la loi. Ce serait utile et il faudrait le faire d'une façon générale. Par exemple, pour la Loi sur les postes, la Commission peut être appelée à déterminer le tarif de la première classe. Chose certaine, nous aimerions disposer en détail des paramètres avant de nous prononcer.

Dispositions de limitation de durée, rapports annuels; il n'y a pas de problème. Notre rapport annuel va au Comité des Transports et chaque année j'y suis pour plusieurs jours. Le Comité peut nous questionner à loisir.

[Texte]

With regard to our accountability, we consider ourselves accountable to Parliament. We are an independent commission and make judicial decisions. Our decisions can be varied, first of all, by the commission as a whole—they can appeal to the commission as a whole. There then is an appeal on matters of law to the Federal Court and the Supreme Court of Canada. Any one of our regulations can be appealed to the Governor in Council; some can be appealed to the Minister of Transport. These appeal provisions need straightening out—there have been discussions in this regard—but any of our decisions can be varied by the Governor in Council. There is a mistake in this. As a matter of fact, it says that the Governor in Council may vary any of our decisions on application, or on the commission's recommendations on their own initiative they can change that. Section 54 of the act.

The National Transportation Act does set out the policy mandate of the commission rather thoroughly, I think. It is a rather recent act and it tells us what we have to do.

Policy directives that modify change or vary the policy—we would welcome this. As a matter of fact, the proposed amendments to the NTA, which got mixed up and died over several governments, did provide for policy directives from the government, over all, to the commission. Indeed, we would welcome such directives, but not dealing with specific cases. I do not think you can have a case for a hearing before the commission and then have the government step in and say, this will be your decision, or it makes not only the commission rather useless but it sort of makes a farce of the whole procedure. Then you might as well not have a commission, you might as well have the government decide in the first place and the public not have the opportunity to make its submissions.

• 1125

Policy development with regard to transportation in general: We are asked to do things by the government. They have the right to ask us to do this, and indeed they did, for example, with regard to the expansion of charter regulations and the treatment of third-level carriers and where their position is. We have carried out a great many investigations. Rail was another one, the passenger service, which was initiated by the government. We are a fairly good body to carry this out, I think, in that we can go and listen to the public and have time to deal with their representations.

The matter of appointments: I do make some comments on the matter of appointments, where I notice that in many of the submissions they would not make any comments, towards the end of the paper there are comments on appointments. One of the problems we have in the commission, I think, is in finding qualified people who will accept appointment to the commission. We do not necessarily need completely people with particular educational qualifications, but you do need, in assessing such things as rates and who should have an airline licence, some people with a legal background and you need people with an accounting background, chartered accountants. We should have on our commission some—I am not saying all the commissioners, but some—who are chartered accountants,

[Traduction]

Pour ce qui est de la responsabilité, c'est au Parlement que nous répondons. La Commission est un organisme indépendant qui rend des décisions de caractère judiciaire. Ces décisions peuvent être modifiées, d'abord par l'ensemble des commissaires si on y fait appel. S'il s'agit de questions légales, le recours est à la Cour fédérale et à la Cour suprême. Toutes nos décisions peuvent faire l'objet d'un appel au gouverneur-en-conseil. Certaines, d'un appel au ministre des Transports. Il faudrait mettre de l'ordre dans tout ce régime d'appels. Des discussions sont en cours. Il reste que toutes nos décisions sont susceptibles de modification par le gouverneur-en-conseil. Il y a là une erreur. En fait, elles le sont sur demande ou sur recommandation de la Commission. Elle a cette initiative. Article 54 de la loi.

La Loi sur les transports est très claire sur le mandat de la Commission. La loi est récente et indique bien ce que nous avons à faire.

Des directives sur la modification, le changement ou l'amendement des politiques seraient bienvenues. À dire vrai, les modifications proposées à la Loi sur les transports et qui ont fait long feu dans les changements de gouvernement prévoyaient, de la part du gouvernement, des directives à la Commission sur les principes à observer. Il n'y a pas de doute des directives de la sorte nous enchanteraient, mais non pas des directives sur des cas spécifiques. Peut-on imaginer une affaire instruite par la Commission dans laquelle l'instruction terminée, le gouvernement interviendrait et dicterait la décision. C'est non seulement rendre inutile la Commission, mais aussi tourner en comédie toute la procédure. Aussi bien se défaire de la Commission, laisser le gouvernement décider d'emblée et priver le public de l'occasion de se faire entendre.

Pour l'élaboration de politiques en matière de transports en général, il faut remarquer que le gouvernement nous commande des travaux en ce sens. C'est son droit et il a en usé, quand il s'est agi de l'extension des règlements concernant les vols nolisés et le traitement des transporteurs de troisième catégorie et de leurs situations. Nous en avons fait des enquêtes! L'une d'elles portait sur le service des voyageurs des chemins de fer. C'est le gouvernement qui en avait pris l'initiative. Pour de telles enquêtes, nous sommes assez bien qualifiés. Nous allons au public et nous l'écoutons. Nous prenons le temps d'étudier son point de vue.

Passons à la question des nominations. Contrairement à bien des mémoires où j'ai constaté un silence sur ce point, le nôtre en parle et l'on trouvera des commentaires à la fin du texte. L'un de nos problèmes dans ce domaine, c'est de trouver des personnes qualifiées qui veulent bien venir travailler pour la Commission. Il n'est pas nécessaire que tout l'effectif soit des gens titulaires de diplômes particuliers, mais quand il s'agit d'évaluer une tarification quelconque ou de décider à qui délivrer un permis d'exploitation aérienne, il faut des gens versés en droit, des gens compétents en comptabilité, des comptables agréés. Parmi les commissaires, nous devrions en trouver—pas tous, mais quelques-uns—qui soient des experts-comptables, des économistes et des avocats. Il en faut un

[Text]

economists and lawyers, a few commissioners should be. To find these people who are both bilingual, and as many as possible are bilingual, and have the background—the plain fact is that they are making more money outside of the commission than the government can offer them to become commissioners on the commission. I think, over all, the level has been pretty good within the commission.

Looking back at my own appointment—which I can do now, I have been there eight years—there was a great deal of comment on that over a period of time. Every time someone would make some comment in the press, my former partners would say: “What kind of fool are you, sitting here and listening to this sort of thing when we are making two or three times as much money as you are?” This is the difficulty we run into, where you are trying to get qualified people at the right age level to enter into service as a commissioner in the commission. I think the government does make a serious effort to find people.

We recently had the only lady on our commission retire because she became 65. I would like a female, bilingual, chartered accountant and I told the government this—both the PMO and the Ministry of Transport. If they can find one that they can hire, I am sure that is the kind of person they will hire. I think the appointments to the commission have been, over the years, very satisfactory.

• 1130

Agency procedures should be reviewed to ensure the proceedings are characterized by fairness. I would just make a brief comment: fairness is in the eyes of the beholder. If a decision goes against you, the body is unfair; if the decision goes for you, the body is fair. This is the attitude that one takes as an individual. If one means by “fairness” the opportunity to present a case, I think that we give everybody every opportunity.

This gets us also to the matter which is covered in here of funding. We can award costs, but we very seldom do award costs in the commission because of the wide number of people that can get involved in a particular case. Almost anybody can appear in a case: it is not very narrow. But I personally have supported the government's providing money to such people as the Consumers' Association so that there could be adequate representation.

Well, I will not go on commenting on these; it is just about the end of it, anyway. But we have a few positive suggestions which I would like to read—this is really quite brief—because we do not want you to think that everything we are saying is negative with respect to the suggestions that are put forward.

In our view, all regulatory departments or agencies ought to be required to state their conception of their mandate, and, in particular, the limits, upper and lower, of intervention to be authorized.

[Translation]

certain nombre. Comment trouver de telles personnes et qui soient à la fois bilingues—le plus grand nombre possible le sont—et qualifiées. La vérité, c'est qu'ils touchent déjà des traitements que le gouvernement ne peut égaler pour les amener à la Commission comme commissaire. Malgré tout cela, la Commission peut se vanter du calibre de son personnel.

Je parlerai de ma propre nomination. Je le puis maintenant; elle remonte à huit ans. Elle a fait parlé à l'époque et chaque fois que la presse y allait d'un commentaire, mes anciens associés me disaient: «Vous êtes fou. Vous êtes là et vous devez accepter tout cela, quand, nous, nous faisons deux et trois fois plus que vous.» Cela illustre la difficulté de trouver quelqu'un ayant l'âge voulu et les qualifications voulues pour entrer au service de la Commission. A mon avis le gouvernement fait tout son possible.

Nous venons de perdre la seule dame commissaire. Elle a pris sa retraite, ayant 65 ans. Nous aimerions la remplacer par une femme, experte-comptable et bilingue. Nous avons exprimé ce désir au gouvernement, aussi bien au Bureau du premier ministre qu'au ministère des Transports. Je suis sûr qu'ils accèderont à notre désir, s'il trouve la personne voulue. Je crois qu'au cours des ans les nominations à la Commission ont été heureuses.

Je lis: «Les procédures en usage dans les organismes devraient être révisés pour s'assurer de leur équité». Permettez-moi quelques mots. L'équité est souvent une question de perception. Si la décision vous est contraire, le juge a manqué d'équité; si, par contre, elle vous est favorable, il aura fait preuve d'équité. C'est un peu la réaction de chacun. Par ailleurs, si, par équité, on veut bien comprendre donner à chacun toutes les chances de se faire entendre, je crois que nous sommes sans reproche.

ICI se pose la question de l'aide financière, dont votre document fait état. Nous avons le pouvoir de rembourser les frais, mais, à vrai dire, nous le faisons rarement, vu le grand nombre de personnes impliquées d'habitude dans l'affaire. Quasiment tout le monde peu se faire entendre aux audiences. C'est un peu gros. Mais personnellement, j'ai souscrit à l'aide financière du gouvernement pour permettre à des groupes comme les associations de consommateurs de faire valoir leur position.

J'arrête ici mes commentaires sur votre document. J'en suis d'ailleurs à la fin. Il me reste à lire quelques propositions constructives, très brèves. Car n'allez pas penser que nous sommes totalement négatifs à l'égard des propositions que vous faites.

A notre avis, il doit être exigé de tout organisme de réglementation qu'il déclare la conception qu'il a de son mandat et surtout la marge d'intervention à autoriser.

[Texte]

Secondly, they should expose the separate fields open to regulation under the mandate, with argument for and against.

Thirdly, they should estimate the substantive operational and financial costs importance of intervention through regulation at the upper and lower limit for the regulated sector and others.

Fourthly, they should estimate the public costs of regulation at these upper and lower bounds, taking account of the human and financial resources required to document need, design and promulgate regulations, and, as a separate additional cost, the human, financial and informational resources required to achieve a stated probability of compliance with the body or regulations.

Fifth, array its regulatory fields under its mandate in order of priority, measured by a conception of the public interest, and establish the approximate upper and lower intervention costs for the regulated, the regulator and others.

Sixth, make annual reports to authority as to what scheme of regulation, and with what intensity, might be maintained, and at what cost and other consequences to all concerned and to what public national advantage, as part of an annual report, perhaps with its annual budget submission.

Our subsequent comments on this and related suggestions are based upon the conviction that this six-point program would be, at least in significant part, under implementation.

In summary, it is our opinion that a form of evaluation of any regulation must be accomplished; that all evaluations should be accomplished by the regulator concerned as immense duplication will surely attend any thorough-going attempt to avoid the so-called conflict of interest mentioned in the discussion paper.

Here, I think that some regulatory agencies have not got the capacity to analyze the results of their own regulation. We happen to have been set up in 1967, by Parliament, with people on the research side and the economic side to make such evaluations.

At a certain level of generality of expression, evaluation methodologies can be standardized; regulatory programs ought to be subjected to the kind of annual exposition outlined in the six points listed above. With this practice, the sun would set on this or that regulatory sphere annually and be reviewable on the occasion.

"Whitewash" evaluations should be caught by the agency concerned. If you have not got good management—good management is honest, responsible management—at senior levels, nothing that anyone does elsewhere can have any real significance.

Governmental control of all this is desirable and possible through exhaustive and substantive annual reporting, the kind that has never been done to our knowledge but which could be instituted along the lines of the six-point program suggested. Whether this is a deputy minister level inter-governmental

[Traduction]

En second lieu, l'organisme doit énumérer les différents domaines à réglementer selon le mandat, et donner les arguments pour et les arguments contre.

En troisième lieu, il doit estimer ce que coûtera au maximum et au minimum aux secteurs réglementés et aux autres clientèles, financièrement et opérationnellement, ses interventions réglementaires.

En quatrième lieu, il doit estimer ce que coûtera, au maximum et au minimum, aux contribuables le processus de réglementation compte tenu des ressources humaines et financières nécessaires pour la recherche, la rédaction et la promulgation, et, séparément, les dépenses supplémentaires, en personnel, en argent et en publicité, qu'il faudra consentir pour assurer, à un certain degré de probabilité, l'observation de la réglementation.

En cinquième lieu, il doit aménager les domaines à réglementer selon le mandat dans l'ordre de priorité que détermine sa conception de l'intérêt public et établir les frais approximatifs, au minimum et au maximum, de ses interventions pour le secteur visé, l'organisme lui-même et les autres.

En sixième lieu, il doit présenter aux autorités, soit comme partie intégrante de son rapport annuel soit encore avec sa présentation budgétaire annuelle, des états annuels sur son plan de réglementation et le rythme à maintenir, sur les frais et autres conséquences pour tous les intéressés et sur l'avantage pour le public.

Les commentaires qui suivent ces six points et les autres propositions se fondent sur notre conviction que ce programme, en grande partie du moins, serait en application.

En résumé, nous sommes d'avis qu'il faut évaluer de quelque manière toute réglementation, que l'évaluation doit être faite par l'organisme de réglementation lui-même. Procéder autrement pour éviter les conflits d'intérêts dont parle le document ne laisserait pas de multiplier le double emploi.

Il se peut que certains organismes puissent ne pas disposer des ressources nécessaires pour analyser eux-mêmes les effets de leur propre réglementation. Pour nous, notre création par le Parlement en 1967 nous a donné le moyen de le faire tant au point de vue financier qu'au point de vue de la recherche.

A un certain niveau terminologique, il est possible de normaliser la méthodologie de l'évaluation. Tout programme de réglementation devrait faire l'objet de l'examen annuel que suppose les six points mentionnés plus haut. Cela réglerait le problème du réexamen ou de la durée limitée, annuellement ou à l'occasion.

Les évaluations qui manqueraient de sérieux seraient détectées par l'organisme lui-même. Sans une bonne gestion à la haute direction—et une bonne gestion est probe et responsable, responsable—rien de ce qui peut se faire ailleurs n'aura d'effet.

Le contrôle du gouvernement est souhaitable et possible par le moyen de rapports annuels solides et complets, ce qui n'a jamais existé à notre connaissance. Mais il serait possible de le faire en s'inspirant des six points plus haut. Il importe peu que ce soit à tel ou tel niveau que l'on examine, sous-ministre,

[Text]

committee review or a review by a parliamentary committee is immaterial provided that the material reviewed is in the public domain.

Thank you very much.

The Chairman: Mr. Benson, I would like to first of all thank you for responding to us on such short notice. We realize and do recognize the difficulties in this matter. Our existence terminates on December 19, hence the very short notice we were able to give you. We are looking forward to being able to study these in detail.

• 1135

Could we start with questioning. Mr. MacLellan, please.

Mr. MacLellan: Yes. Mr. Benson, you mentioned in your brief that you are generally quite satisfied with the National Transportation Act as enabling legislation. But I was wondering whether you found it at any point too broad, vague, or possibly that it contained conflicting mandates.

Mr. Benson: Yes, there are some difficulties in the policy field. We mention this in our brief. There is a problem. I think we have not been in a position to go out and state publicly what we think policy should be. That has not been done since the commission was formed and yet it says in the law that the commission should do this. But this just cannot work, where the commission can be advocating a policy, for example, in conflict to what the government is doing when the government can, in effect, issue directives to the commission as to what policy to pursue. There are a number of these conflicts which came to light. If one looks back at the proposed legislation, and I think some of it got to first reading, there were changes in the National Transportation Act cleaning up some of these things.

Mr. MacLellan: Do you think it is possible to frame legislation in more explicit terms?

Mr. Benson: Yes, I think there needs to be some review of the NTA with this in mind.

Mr. MacLellan: I just noticed your comments concerning the Transportation of Dangerous Goods Act. I think it is on page 27. Is the CTC ever consulted or asked to provide suggestions on improvements to enabling statutes either by Transportation Canada or the Department of Justice?

Mr. Benson: Yes, we are, by Transport Canada, certainly. When they are submitting new legislation they often refer to us. As a matter of fact we carry out a good deal of investigative work for the government in the transportation area towards the development of policy but it is done on the basis of being asked to do it.

One of the problems we have is that we are getting down to the stage where we are going to have to ask for resources to do it, if the government is going to ask us to do things, because of the arbitrary cuts in our staff. I am not blaming anyone for them but when you cut 100 persons in a year off your authorized staff it is difficult to respond to all the demands that are placed upon you.

[Translation]

comité interministériel, comité parlementaire. L'important c'est que ce soit public.

Merci.

Le président: Monsieur Benson. D'abord je dois vous remercier d'être venu malgré le peu de préavis. Nous comprenons que ce ne fut pas sans difficulté. Le Comité se dissout le 19 décembre. Voilà pourquoi nos préavis arrivent un peu tard. Nous avons hâte d'étudier vos documents.

Passons maintenant aux questions. A vous, monsieur MacLellan.

M. MacLellan: Monsieur Benson, selon votre mémoire, vous ne trouvez guère à redire à la Loi nationale sur les transports comme législation habilitante. Je me demande, toutefois, si vous ne la trouvez pas parfois trop générale, trop vague et même contradictoire en matière de mandat.

M. Benson: C'est vrai. La question des principes n'est pas sans difficulté. Notre mémoire en fait mention. Il y a là un problème. Nous n'avons pas eu le loisir, je crois, de nous exprimer et de dire publiquement notre sentiment sur les principes. Il en a été de même depuis la création de la Commission. Ce qui n'empêche pas la loi de nous dire de le faire. Est-ce en fait possible que la Commission puisse, par exemple, préconiser une politique qui viendrait en conflit avec les mesures prises par le gouvernement, alors que celui-ci peut dicter à la Commission la politique à suivre. Certaines de ces contradictions, quand on se rappelle le projet de loi, sont venues au jour à la première lecture et des amendements à la Loi nationale sur les transports en ont fait disparaître quelques-unes.

M. MacLellan: Est-il possible, pensez-vous, de rédiger une loi en termes plus explicites?

M. Benson: A mon avis, la Loi nationale sur les transports souffrirait une amélioration en ce sens.

M. MacLellan: Je viens de lire, à la page 27 je crois, vos commentaires sur la loi qui régit le transport des matières dangereuses. Dites-moi, Transports Canada ou le ministère de la Justice demande-t-il l'avis de la Commission ou des propositions pour l'amélioration de lois habilitantes?

M. Benson: C'est le cas, il n'y a pas de doute, pour Transports Canada. Souvent il nous consulte quand il prépare un nouveau texte législatif. A dire vrai, quand une politique est en voie d'élaboration, nous faisons dans le domaine du transport beaucoup de travaux de recherche pour le gouvernement. Nous le faisons, parce qu'on nous demande de le faire.

Justement un des problèmes auxquels nous faisons face, vu la compression de personnel qu'on nous a imposée, c'est en venir à être obligés de refuser les demandes de travaux du gouvernement à moins de ressources additionnelles. Je ne reproche à personne la compression de personnel. Il reste qu'après une perte de 100 postes en un an, il devient difficile de satisfaire toutes les demandes.

[Texte]

Mr. MacLellan: You also state, sir, I think on page 24, that you are not opposed to directive powers as long as they do not change the intention of the work of the commission.

Mr. Benson: Well, as long as government does not try to instruct you what to do with specific cases. I would welcome a regional air carrier policy right now, for example. It puts us in a great deal of difficulty when we do not have such things.

We have, for example, the case of EPA flying into Toronto, which is contrary to the air carrier policy of 1967 on which we based our decision. We have cases before us where Quebecair and PWA want to fly into Toronto, and we are anxiously awaiting a statement with regard to regional air carrier policy from the government.

Mr. MacLellan: I am thinking of Bill C-20, the proposed amendments to the National Transportation Act which were last introduced, I believe, in November 1978 and made provisions for the cabinet to issue directions to the CTC. Did the CTC object to the inclusion of this directive power?

Mr. Benson: No.

Mr. MacLellan: They did not.

Mr. Benson: No. That directive power was limited to over-all policy.

Mr. MacLellan: Yes. I just wanted to clarify the distinction.

Mr. Benson: We were consulted on those changes. We did not agree with them all, and, as a matter of fact, I had indicated that when it was before committee, if called upon, I would indicate where we would disagree with some of the provisions in that proposed legislation.

• 1140

Mr. MacLellan: I was wondering, too, about the directives issued by the Cabinet. I am not aware of any statutory provision that requires the CTC to take into account policy provisions made by the Minister of Transport and I am curious as to why a policy directive power could not be contained in the National Transportation Act.

Mr. Benson: It could, and that was the proposal, to put it in.

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Benson: What has happened is that we administered a regional air policy based on a statement made by the then minister of transport in the House of Commons for a number of years and one might question the legality of our acting in this manner, but no one did.

Mr. MacLellan: Also, in respect of the statement of the Economic Council of Canada, where they stated:

The CTC, despite the broad policy-making mandate given to it in the National Transportation Act, has largely failed to articulate the general policy considerations that underlies individual decisions.

I would be interested in your reaction to such comments.

[Traduction]

M. MacLellan: Vous dites, monsieur, je crois à la page 24, que vous n'êtes pas contre les directives dans la mesure où elles ne viennent pas fausser l'esprit du rôle de la Commission.

M. Benson: C'est vrai, dans la mesure où le gouvernement ne tente pas de nous dire quoi faire dans un cas particulier. Aujourd'hui, par exemple, une politique sur le transport aérien régional serait bienvenue. L'absence d'une telle politique nous cause bien des ennuis.

Prenez le cas d'ouvrir Toronto à EPA. C'est contraire à la politique de 1967 sur laquelle nous avons fondé notre décision. Deux autres cas sont en attente d'une décision de notre part: la permission d'atterrir à Toronto pour Québecair et PWA. Nous attendons avec impatience, de la part du gouvernement, un énoncé de politique en matière de transport aérien régional.

M. MacLellan: Je songe au projet de loi C-20 dont l'objet est d'apporter des modifications à la Loi nationale sur les transports. Ce projet de loi, présenté, sauf erreur, en novembre 1978, autorise le Cabinet à donner des instructions à la CCT. Vous êtes-vous opposés à l'insertion de ce pouvoir dans la loi.

M. Benson: Non.

M. MacLellan: Vous ne vous êtes pas opposés?

M. Benson: Non. Le pouvoir se limitait aux grandes questions de principe.

M. MacLellan: C'est vrai. Je ne voulais que préciser la distinction.

M. Benson: On nous a consulté à propos des changements. Nous n'étions pas d'accord dans tous les cas et, j'ai même précisé que, le cas échéant, j'expliquerais au comité qui pourrait être saisi du projet, où se situe notre désaccord.

M. MacLellan: C'est ce qui m'intriguait, les directives données par le Cabinet. À ma connaissance, aucune disposition législative exige de la CCT de tenir compte des orientations données en matière de principes par le ministre des Transports. Je me demande pourquoi le pouvoir de donner de telles orientations ne pourrait figurer dans la Loi nationale sur les Transports.

M. Benson: Il le pourrait et c'est l'objet de la proposition de l'y faire figurer.

M. MacLellan: En effet.

M. Benson: Ce qui est arrivé, c'est que depuis un certain nombre d'années nous appliquons une politique de transport aérien régional fondée sur une déclaration à la Chambre du ministre des Transports de l'époque. Il est toujours possible que l'on conteste la légalité de notre façon d'agir, encore que personne ne l'ait fait jusqu'ici.

M. MacLellan: J'aimerais aussi connaître votre réaction à la déclaration du Conseil économique du Canada selon laquelle:

La CCT, malgré le mandat que lui donne largement la Loi nationale sur les transports d'établir des politiques, n'a guère réussi à exprimer les grands principes généraux sur lesquels s'appuient les décisions individuelles.

[Text]

Mr. Benson: The matter goes really farther than that. The National Transportation Act was originally passed with a view that the Canadian Transport Commission would come forward with not recommendations but statements of what policy should be in the Government of Canada. It never did that. My predecessor did not do it. Instead what has happened is that both he and I believe the ultimate decision as to policy depends on government. I am talking about over-all policy.

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Benson: It is a governmental matter; it is not a matter for a regulatory commission to decide policy. If we are asked, we will provide any kind of advice to the minister, and we have done this over the years with regard to policy matters. But we do not go out and have not gone out and said, well, this is what the government should do. We arrive at conclusions as to what should be done in particular areas where the matter is investigated by us, and this is passed on to the government.

Mr. MacLellan: Now dealing with the Cabinet's power to review the decisions of the CTC, I would be interested in the effect of the Cabinet reviewing one of your decisions. What is the feeling of the commission on the Cabinet's power to review?

Mr. Benson: We have to make our decisions—and I can think of a couple of major decisions that were reviewed by Cabinet and changed—based on what we think are the economic realities of the situation and the policy, as indicated by government, that we are following. If the Cabinet, for other reasons, and I do not rule out political reasons, for example, decide to change a decision, that is fine, but it is not a precedent that is set by ourselves. Here I am thinking back quite a while to the Bell case, where there was a minority government and Bell were going to increase their rates, and we thought they were justified in the particular circumstances. The Bell decision got up there and the government might have been defeated if they had not varied that decision. And they chose to vary the decision. Well, that is a decision beyond us. One could have been angry with it, but one has to face the realities that politicians are responsible to their constituents. And I am talking about all the people in Canada as the constituents.

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Benson: And they have to decide on political matters how they will act.

Mr. MacLellan: What about the question of judicial review? Do you look upon judicial review in the same way?

Mr. Benson: No, we have had no problems with judicial review. We have lost very few cases. We get appealed. I remember once I had a hearing, and I was appealed six times in one week to the federal court, and we won them all.

Mr. MacLellan: Would you look upon that as a satisfactory structure in your system?

Mr. Benson: Yes, I do.

[Translation]

M. Benson: Ce n'est pas si simple que cela. La Loi nationale sur les transports prévoyait, à l'origine, de la part de la CCT non des recommandations mais des déclarations sur ce que doit être la politique du gouvernement du Canada. La Commission ne l'a jamais fait. Ni non plus mon prédécesseur qui, comme moi, a toujours cru qu'en matière de politique, la décision finale appartient au gouvernement. Je parle des grands principes.

M. MacLellan: Je vois.

M. Benson: Établir la politique en quelque matière est l'affaire du gouvernement, non d'une commission de réglementation. Sur demande, nous donnerons tous les avis possible au ministre en matière de politique et nous le faisons depuis des années. Nous n'allons pas et nous ne sommes jamais allés déclarer: «Ceci ou cela est ce que le gouvernement doit faire.» A l'occasion d'une enquête dans un domaine particulier, nous concluons parfois que telle ou telle chose devrait être faite dans ce domaine. En pareil cas, nous communiquons nos conclusions au gouvernement.

M. MacLellan: Pour ce qui est maintenant du pouvoir du Cabinet de revoir vos décisions, je suis curieux de connaître l'effet d'une telle revue. Que pense la Commission de ce pouvoir du Cabinet?

M. Benson: Il y a eu, en effet, à ma souvenance, une couple de nos grandes décisions que le Cabinet a revues et modifiées. Pour nous, nous devons fonder nos décisions sur ce que nous croyons être les réalités économiques de la situation et sur les principes que le gouvernement nous dit d'observer. Si, pour d'autres raisons, sans exclure les raisons électorales, le Cabinet décide de modifier notre décision, c'est dans l'ordre, mais cela ne crée pas un précédent pour nous. Je pense à un cas Bell de plusieurs années déjà, à une époque où le gouvernement était minoritaire. Nous avons trouvé, dans la conjoncture, que la demande d'augmentation de tarif de Bell était justifiée. Une fois la décision rendue au Cabinet, on jugea qu'elle risquait de faire tomber le gouvernement. On la changea donc. Ce sont des choses qui échappent à notre pouvoir. On peut s'en offusquer, mais il faut être réaliste et se rappeler que les politiciens répondent de leurs actes à leurs commettants, je veux dire à toute la population du Canada.

M. MacLellan: Oui.

M. Benson: A eux de décider quoi faire dans une affaire d'ordre politique.

M. MacLellan: Qu'en est-il de la revue par les tribunaux. Votre attitude est-elle la même?

M. Benson: Non, nous n'avons pas eu de difficulté sur ce point. Nous n'avons perdu que très peu de causes. Les appels ne manquent pas. Je me rappelle, après des audiences, six appels déposés à la Cour fédérale la même semaine. Nous les avons tous gagnés.

M. MacLellan: Il s'agit donc d'un mécanisme dans votre système qui donne satisfaction?

M. Benson: C'est mon avis.

[Texte]

Mr. MacLellan: You dealt with the appointment process in your opening remarks and I think you made some reference to it in the report. I refer to the type, particularly in your case, of the people that you wish to see appointed to the commission. Is there anything further you would like to add in that regard?

Mr. Benson: No. I think one wants the commission to represent all segments of the public. Somebody has indicated that the commission represent the railroads—we have one former railway employee as a commissioner and we also have a railway labour employee as a commissioner. Generally, I think the appointments over-all have been quite good to the commission. I have no objections to make.

• 1145

Mr. MacLellan: And you mentioned that you agree with the chairman participating in the selection of the commissioner.

Mr. Benson: I do not really participate, but I indicate to the government the kind of people I need. Now, whom they appoint is entirely up to the Governor in Council.

Mr. MacLellan: And you feel your input is important?

Mr. Benson: I think they pay attention to the input because you need particular people for particular kinds of jobs. For example, there were cases in Quebec where I did not have enough bilingual commissioners to hear the cases, and so you have to take this into consideration. And you need someone around you can put in charge of looking at accounting aspects on a particular panel where it is going to involve a lot of financial information. You will get your staff information, but you need some people on the commission who can argue with the staff both on a technical basis as well as on a philosophical basis.

Mr. Gregory Kane (Consultant for the Committee): Just on a point of clarification, Mr. Benson. I have only been able to read very quickly the brief that was submitted, but I was interested in your comment that the process of appointment was not as important as the basic qualifications of the individuals and I was wondering whether one of the recommendations that there be job descriptions published would go some way to meeting your concerns in this area.

Mr. Benson: It is a difficult matter, you know, what job definition would you use for a judge? It is a very difficult thing and you need different kinds of people. Everybody on the commission is supposed to represent the public interest, which I think basically they do. And when people start talking about the public interest, I take the view that, as well as people who may appear representing the public interest before the commission, the commissioners must be in the position of representing the public interest—that is why they are there. The commission was originally set up to protect the public against or vis-à-vis industries who had monopolies. You can make a job description as to the kind of people you need at a particular time but this may vary as various people retire from the commission.

Mr. MacLellan: Just in that same vein, what would your thoughts be towards keeping an ongoing list of possibilities that you could pick from?

[Traduction]

M. MacLellan: Vous avez parlé des nominations et, je crois que vous en parlez dans votre mémoire. Vous faites mention du calibre, particulièrement dans votre cas, des gens que vous voulez voir nommer à la Commission. aimeriez-vous ajouter quelque chose à ce sujet?

M. Benson: Non. Il importe, je crois, que la Commission représente tous les secteurs du public. On a dit que la Commission représente les chemins de fer. Un commissaire, en effet, est un ancien employé des chemins de fer; un autre, un employé des cheminots. D'une façon générale, je crois que les nominations à la Commission ont été heureuses. Je n'ai rien à objecter.

M. MacLellan: Et vous êtes d'accord pour que le président participe à la sélection des commissaires?

M. Benson: Je n'y participe pas réellement. J'indique au gouvernement le type de personne qu'il me faut. Le choix est l'affaire exclusive du gouverneur-en-conseil.

M. MacLellan: A votre avis, votre apport est utile?

M. Benson: Le gouvernement en tient compte, je crois, car chaque poste exige des qualifications particulières. Par exemple, pour certains cas dans la province de Québec, nous ne disposons pas assez de commissaires bilingues pour les entendre. Il faut y penser. Il peut arriver que dans un jury particulier il faudra mettre quelqu'un qui s'y connaît en comptabilité, si le cas comporte beaucoup de questions financières. Sans doute le personnel est là, mais un commissaire doit pouvoir discuter avec eux aussi bien sous l'angle technique que sous l'angle philosophique.

M. Gregory Kane (conseiller du Comité): Un éclaircissement, Monsieur Benson. Je n'ai pu que parcourir votre mémoire, mais une de vos remarques m'a frappé. Vous dites que le processus de nomination a moins d'importance que les qualifications fondamentales du candidat. Je me demande si recommander la publication d'énoncés de fonctions ne répondrait pas quelque peu à votre préoccupation.

M. Benson: C'est difficile à dire. Quelle sorte de description de tâches peut-on faire pour un juge? C'est malaisé à définir. Il faut des types différents. Chacun à la Commission doit représenter l'intérêt public. Il en est ainsi à mon avis. Quand on invoque l'intérêt du public, je me dis que le commissaire doit pouvoir représenter l'intérêt public,—c'est pourquoi d'ailleurs il est là,—autant que ceux qui se présentent aux audiences au nom de l'intérêt public. La raison d'être primitive de la Commission est de protéger le public contre les monopoles. Il serait possible de rédiger un énoncé de fonctions pour un poste à un moment donné, mais cela varie trop selon les retraités.

M. MacLellan: Dans la même veine, que pensez-vous d'une liste de candidatures possibles pour la sélection.

[Text]

Mr. Benson: Of people?

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Benson: I think the government would welcome that, and I would welcome it too, but the problem is finding people at the salary levels that are offered. Also, you are taking somebody out of their job for a 10 years for a 10-year appointment which can be renewed with no suggestion that it will be renewed, although the government has renewed some appointments. It is very difficult to get somebody. It is the same as trying to get somebody to be a member of Parliament where you take him out of a job for ten years or five years and put him into a job and he has no assurance that his former job is going to be there when he leaves.

Mr. MacLellan: Probably in five years.

Mr. Benson: Yes. You have the same problem in the commission where you have a fixed term of 10 years, and yet I am not sure that is the wrong thing to do because you do not want people to sit there for 40 years and become ingrained. I do not know what the solution to that is.

Mr. Cook: A corollary question, Mr. Benson. I will tell you what, I will work to see that the commissioners salaries are doubled and you work to see that the parliamentary salaries are doubled. That out of the way, sir . . .

Mr. Benson: My view always was that you could not pay a parliamentarian enough. Having been there for 10 years, I did not know of anyone who was a member of Parliament that did not lose money.

Mr. Cook: That is agreeable, but what I was getting at is you have made some statements to the effect that it is difficult to attract good commissioners because of the nature of the job and of course the remuneration offered. We will solve that problem because I do not want that to enter into the question I am asking, and my question to you would be: What about the potentialities of the public hearing before the appointment, where anyone who has been suggested for an appointment must stand before the public eye to be examined as to his qualifications for such a position?

• 1150

Mr. Benson: I personally would have no objection to that. I think in the Canadian political system, it creates difficulties. This happens in the United States. One of the proposals at the constitutional conference, which I noted, was that such people appointed to agencies would be reviewed by the Senate or a body, which was differently composed from the Senate. In the United States, the President is quite separate from the Congress and the Senate and people in the Congress and the Senate do not vote the same way as the President, even though they may be of the same party; but they do not necessarily vote in unison on a particular matter.

If you get a review before the existing bodies that we have, the House of Commons or the Senate, politics would be very hard to keep out of that review. But if the review could merely be made on the merits of the person, their qualifications and their background for the particular job, that would be fine if it were confined to that and decisions were made on that basis.

[Translation]

M. Benson: De candidats?

M. MacLellan: Oui.

M. Benson: Cela répondrait au désir du gouvernement et au mien. Mais le problème, c'est de trouver quelqu'un qui accepte le traitement offert. n'oublions pas non plus qu'il s'agit d'enlever quelqu'un de son emploi pour 10 ans, une affectation de 10 ans. Renouvelable, sans doute, mais sans garantie qu'elle soit renouvelée, encore que le gouvernement en ait renouvelé quelques-unes. Le recrutement est difficile. Aussi difficile que de recruter un candidat au Parlement. Il faut, pour dix ans ou cinq ans, l'enlever à un emploi sans lui garantir qu'il retrouvera à la fin son emploi.

M. MacLellan: Peut-être dans cinq ans.

M. Benson: C'est la même chose à la Commission. La nomination est pour dix ans. Cette limite ne me paraît pas une mauvaise chose. Personne ne veut y voir quelqu'un pour 40 ans où il s'incrusterait. Je ne connais pas la solution.

M. Cook: Une question supplémentaire, monsieur Benson. Entendons-nous. Je vais travailler à doubler le salaire du commissaire et, vous, à doubler celui du parlementaire. Je plaisante, monsieur.

M. Benson: J'ai toujours dit que le parlementaire n'est pas assez rémunéré. Pendant mes dix ans du Parlement, je n'ai pas rencontré un parlementaire qui n'ait pas perdu de l'argent.

M. Cook: C'est gentil. Mais ce que je disais c'est que vous avez dit qu'il est difficile de trouver de bons commissaires à cause de la nature de l'emploi et, évidemment, du traitement offert. Nous réglerons le problème. Cela n'entre pas dans ma question qui est: Que pourrait donner une audience publique avant la nomination, c'est-à-dire que les qualifications de toute personne proposée à un poste seraient publiquement examinées avant la nomination?

M. Benson: Pour ma part, je n'y verrais pas d'inconvénient. Le régime politique canadien, toutefois, rend la chose difficile. Ç existe aux États-Unis. Il est à noter qu'une proposition présentée à la conférence constitutionnelle visait à soumettre au Sénat ou à un corps différemment composé les nominations aux organismes. Aux États-Unis, la Présidence est une instance bien distincte du Congrès et du Sénat et les membres du Congrès et du Sénat ne votent pas nécessairement comme le président, même quand ils sont du même parti. Les uns et les autres peuvent voter différemment sur une question en particulier.

Un examen du candidat choisi, par la Chambre des communes ou le Sénat, chez nous, n'échapperait pas à la politique. S'il s'agissait d'examiner la valeur de la personne, ses qualifications et son expérience en regard du poste, ce serait parfait. Sur cette base seulement une décision peut se faire.

[Texte]

Mr. Cook: In other words, then, justice must not only be done but it must appear to be done. You would have some fears of the political implications of such a hearing but if it could be done in a proper manner, as to the qualifications of the individual, you see no objection to this.

Mr. Benson: Not really. No, not really, if it were confined to qualifications and politics were kept out of it. But unfortunately, sir, the attitude is developed sometimes in Canada, in the press and other places, that once someone is a politician they can never work for the government or they cannot do this. I was listening to something on the CBC this morning with regard to a former member of Parliament. I think if someone is in politics and decides to get out of politics they should have the same opportunities as anyone else with equal qualifications for particular jobs. That is my opinion.

Mr. Cook: With the greatest respect, sir, depending on what party you are from they may have a much better opportunity than others.

Mr. Benson: Harry Truman said that there is no good job in the country that a Democrat cannot fill; and I would think there is no good job in Canada that cannot be filled by either a Conservative, a Liberal or an NDP.

Mr. Cook: I am glad you excluded the *Péquistes*.

Mr. MacLellan: Maybe this question should be addressed to Mr. Nadeau. We have noted the judicial developments, which is establishing a duty of basic fairness for agency proceedings, and I look particularly at the Administrative Procedures Act. Some have advocated that this should be translated into minimum procedural requirements that would apply to all regulatory agencies. Is this workable in your opinion?

Mr. G. Nadeau (General Council, Canadian Transport Commission): It could be workable with great difficulty. What might perhaps be a better solution would be, in my view, for the legislators to specify in greater detail the criteria for regulation making rather than delegate a legislative bar to regulate by rules which are a power which is very broadly stated.

We do have some examples in our statutes where there are some specific criteria or considerations that must be taken into account in decision making. This being said, I do not want to go beyond this because we are not really here, I think, in the judicial context.

Mr. MacLellan: No.

Mr. Nadeau: The discussion paper on regulatory reform clearly indicates that we are dealing with regulation making.

Mr. MacLellan: Yes.

[Traduction]

M. Cook: En d'autres termes, non seulement la justice doit être rendue, mais elle doit paraître avoir été rendue. Un pareil examen public ne saurait d'après vous échapper à la politique. Si elle pouvait se faire, toutefois, comme il se doit, c'est-à-dire sur la base des qualifications du candidat, vous ne vous y opposeriez pas.

M. Benson: Non, sans doute. A vrai dire, non, si seuls jouaient les qualifications et non la politique. Malheureusement au Canada, la presse et d'autres milieux ont fini par faire croire qu'un ancien politicien ne devrait jamais devenir fonctionnaire. Radio-Canada l'autre jour parlait justement d'un ancien député. Je ne vois pas pourquoi un ancien politicien, à qualifications égales, n'aurait pas les mêmes chances que les autres quand un poste est ouvert. C'est là mon opinion.

M. Cook: Sauf votre respect, Monsieur, il a parfois plus de chances que les autres selon le parti d'où il vient.

M. Benson: Truman disait qu'il n'y a pas de poste dans le pays qu'un démocrate ne puisse occuper. Je dirai qu'il n'y a pas de poste au Canada qu'un bon libéral, un bon conservateur ou un bon néo-démocrate ne puisse occuper.

M. Cook: Je vois avec plaisir que vous excluez les péquistes.

M. MacLellan: Voici une question pour Monsieur Nadeau, je pense. Nous constatons l'évolution de la justice qui impose une obligation fondamentale d'équité aux procédures des organismes. Je pense en particulier à une loi sur les procédures administratives. Selon certains, il devrait en découler un minimum d'exigences pour les procédures de tous les organismes de réglementation. Est-ce pratique, d'après-vous?

M. G. Nadeau (avocat général, Commission canadienne des transports): Difficilement. Il serait mieux, à mon avis, que le législateur précise davantage les critères de réglementation au lieu de procéder par voie de délégation d'un pouvoir de réglementation en termes très généraux.

A noter que certaines lois spécifient les critères et autres facteurs à tenir compte dans le processus de décision. Je m'arrête. Je m'arrête, car nous n'en sommes pas là encore dans le monde judiciaire.

M. MacLellan: Non.

M. Nadeau: Le document d'étude de la réforme de la réglementation indique clairement que notre propos est l'établissement de règlements.

M. MacLellan: Oui.

• 1155

Mr. Nadeau: I might make a comment in passing that the discussion paper does reflect the regulations-making made by government departments and the regulation-making made by regulatory agencies. The situation is far different from the point of view of what you might call accountability and review or fairness. In the case of a regulatory agency, usually Parlia-

M. Nadeau: Puis-je faire remarquer, en passant, que le document d'étude tient compte à la fois de la réglementation faite par les ministères et de la réglementation faite par des organismes. C'est très différent sous, ce qu'on pourrait appeler, l'angle de la responsabilité, de la vérification ou de l'équité. Dans le cas des organismes, d'habitude le Parlement donne à

[Text]

ment will endow the agency with quasi-judicial powers, and some of these regulatory agencies such as the CTC, for instance, are autonomous from the point of view of regulation-making. The Commission makes its own regulations. It is not a case of regulations being recommended to the Governor in Council. The commission makes it regulations. It has legislative power to regulate without any further constraint or requirements from the point of view of concurrences or approval by the Governor in Council.

Now, in the process of regulation-making, the procedure that is followed is purely one that enables the public that might be concerned to be consulted, and they are usually notified of a proposed regulation by way of publication, either in the *Canada Gazette* or in the newspapers or both, and they are invited to submit their representations, as a result of which usually there is not what I call a public hearing but a public conference or a public meeting to have the exchange of views and expressions of difficulties that the interested public may have, and it is as a result of that that the Commission will deliberate on the business of the views expressed and will adjust, amend or revise a proposed regulation which will then be promulgated, bearing in mind that of all the powers that the Commission has, it has retained one that has not been delegated to its model committees. It is the power to regulate; the Commission regulates, and not the committees.

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Nadeau: There is another point that also in my view must be kept in mind because it does indicate the nature of the difficulties of a regulatory agency such as the CTC to function under the very broad mandate that Parliament has given to it under the National Transportation Act. Being a quasi-judicial tribunal, it will often be called upon to adjudicate or to sit as a judicial tribunal on its own regulation, therefore being judge and the party in the same context. It is pretty common in Canada, not common elsewhere but it is a system with which we have been living for quite a number of years. Of course, it is far easier for an adjudicative tribunal, an administrative tribunal, to sit as a court to adjudicate on matters pertaining to problems arising out of conflicting situations or a matter involving an interpretation of regulations but regulations made by others. In other words, keeping the same distinction as it is now between Parliament and the judiciaries, but that being the case with the National Transportation Act, the NTA, it is in the position of being a quasi-judicial tribunal as well as a regulatory agency.

Mr. MacLellan: Yes, I appreciate that, Mr. Nadeau. Just on following up with Mr. Benson on the question concerning the model committees, we have noted there is a number of them under the CTC and we would be interested in knowing whether the same procedures apply to each one of them; we have heard of one exclusion, which Mr. Nadeau has mentioned, are there any others?

• 1200

Mr. Benson: No. The matter of regulation, you are speaking of regulation having to be approved by the commission as a whole?

[Translation]

l'organisme des pouvoirs quasi-judiciaires et, dans certains cas comme celui de la CCT, par exemple, l'organisme est autonome en matière de réglementation. La Commission établit elle-même ses règlements. Il ne s'agit pas pour elle de recommander au gouverneur-en-conseil des règlements à établir. Elle les établit elle-même. Elle possède le pouvoir législatif de réglementer, et cela sans contrainte ou exigences de se soumettre à l'approbation du gouverneur-en-conseil.

Or, pour l'établissement d'un règlement, la procédure suivie par la Commission en est simplement une qui permet aux gens qui peuvent être visés par la mesure de faire connaître leur avis. En règle générale, on les avertit du projet de règlement par la voie de la *Gazette du Canada* ou des journaux ou les deux à la fois et on les invite à faire connaître leur point de vue. Il s'ensuit d'habitude ce que j'appellerais non une audience, mais une conférence ou une rencontre publique où se déroule un échange de vue et où les intéressés expriment les difficultés qu'ils prévoient. C'est après cela que la Commission examine les opinions émises et ajuste, modifie ou révisé le règlement proposé et le promulgue. Il faut rappeler que, parmi tous les pouvoirs qu'elle détient, la Commission en a retenu un, c'est-à-dire qu'elle ne le délègue pas à ses comités réduits, c'est celui de réglementer. C'est la Commission en tant que telle qui réglemente, non ses comités.

Mr. MacLellan: Je vois.

Mr. Nadeau: Il y a un autre aspect qu'il ne faut pas oublier, car il illustre ce qui rend difficile, pour un organisme de réglementation comme la CCT, de fonctionner sous le mandat très large que le Parlement lui donne dans la Loi nationale sur les transports. Étant un organisme quasi-judiciaire, la Commission se voit souvent appelée à juger ou à faire fonction de tribunal dans des litiges portant sur ses propres règlements. Ce qui la rend juge et partie dans le litige. Cette situation, rare à l'étranger, est assez répandue au Canada. Nous fonctionnons de la sorte depuis bien des années. Bien sûr, quand un tribunal d'arbitrage ou un tribunal administratif doit trancher une affaire découlant d'un conflit ou de l'interprétation d'un règlement, il est plus facile pour lui de le faire si le règlement a été établi par un autre que lui. En d'autres termes, la distinction classique entre le législatif et le judiciaire ne se retrouve pas dans la Loi nationale sur les transports. La Commission se trouve ainsi à la fois un tribunal et un organisme de réglementation.

Mr. MacLellan: Je comprends cela, Monsieur Nadeau. Pour revenir à M. Benson, au sujet des comités réduits, nous constatons qu'il y en a un certain nombre au sein de la Commission et nous aimerions savoir si chacun applique la même procédure. Il y a une exception, Monsieur Nadeau l'a mentionné, y en a-t-il d'autres?

Mr. Benson: Non. Vous parlez de réglementation, n'est-ce pas, du fait qu'elle doit être approuvée par la Commission en son entier?

[Texte]

Mr. MacLellan: Right.

Mr. Benson: I think that is the only matter that has to be approved by the commission as a whole. In the committees generally, two members of the committee form a quorum. Of course, on the judicial side they are going out and making decisions. These are, in effect, decisions of the committee, if they are holding public hearings. They are appealable to the commission. Any decision can be appealed to the review committee of the commission, which will always consist of people who have not been on the hearing, and in addition to that, usually people who are not on that particular committee.

Mr. MacLellan: So the same procedures apply to all the modal committees?

Mr. Benson: Yes.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. What internal procedures do you have to ensure that there is adequate information before you arrive at a decision concerning the regulations you would be implementing?

Mr. Benson: If you are speaking of safety regulations—and this is the main regulatory function, although there are a number of other things we regulate—if one is looking at railway safety, which is our responsibility, there is the constant contact through the committee, consisting of railway labour unions and railways and the commission. In addition to this, there is the matter of contact with municipalities and people across the country where a particular situation arises and they complain about it. There are all kinds of these with regard to the danger of railway overpasses and wanting a railway overpass, and this kind of thing comes usually from the community involved. It may come from individuals or from the community involved. We respond to all these and try to deal with them; and where people have complaints about the way the railways are operating, we investigate them and reply. Sometimes we have had complaints about our ultimate decisions, for instance, we have had complaints about a decision in Toronto with regard to a third line on railway property, but one cannot say that we do not listen to people, with regard to these things, across the country.

Mr. Anguish: Are there ever occasions that arise where you are forced to make a decision before you clearly have all the adequate information that is involved in making that decision?

Mr. Benson: Offhand, I cannot think of any. Perhaps sometimes you have to make a decision quickly without getting all the information you would like. Here I am thinking of where you have to licence a charter, for example, to fly overseas. Every charter has to be approved by the commission and it may be that you cannot get full information, yet the people are going to leave the day after tomorrow; so someone will tell you on the telephone that this will be the information you will get, you make the inquiry and go ahead and approve the charter and the information comes in subsequently in written form. Some of that happens, but I think generally we have adequate information before we make decisions.

[Traduction]

M. MacLellan: C'est ça.

M. Benson: C'est le seul cas où toute la Commission doit se prononcer. En ce qui concerne les comités, il suffit de deux commissaires pour en former un et le comité comme tel exerce des fonctions judiciaires en ce sens qu'il rend des décisions. Ce sont ses décisions et celles-ci, s'il y a eu audience publique, peuvent faire l'objet d'un appel à la Commission. D'ailleurs il est possible d'en appeler de toute décision au comité de révision de la Commission. Celui-ci est toujours composé de personnes qui n'ont pas participé à l'audience et, en outre, habituellement de personnes qui n'étaient pas membres du premier comité.

M. MacLellan: Ainsi, la même procédure est appliquée par tous les comités réduits?

M. Benson: Oui.

Le président: A vous, Monsieur Anguish.

M. Anguish: Merci, Monsieur le Président. De quelle procédure interne disposez-vous pour faire en sorte que vous possédiez toute l'information voulue avant d'en arriver à une décision sur un règlement que vous envisagez d'appliquer?

M. Benson: Parlons, si vous le voulez de règlements de sécurité. C'est le gros de notre travail de réglementation, encore qu'il y en ait d'autres. Pour la sécurité des chemins de fer, qui est notre responsabilité, il y a le contact permanent que nous donne le comité où siègent conjointement les syndicats de cheminots, les entreprises de chemin de fer et la Commission. En outre, à l'occasion d'un incident ou d'une plainte, il y a le contact avec les municipalités et la population. Il y a toutes sortes de plaintes, viaducs dangereux, viaducs nécessaires, qui nous viennent des citoyens que ce soit un particulier ou une communauté. Nous intervenons toujours et tentons de régler le problème. Si la plainte porte sur la façon dont les chemins de fer fonctionnent, nous faisons enquête et répondons. Il arrive que notre décision elle-même fasse l'objet d'une plainte. Par exemple, on s'est plaint de notre décision au sujet d'une troisième voie sur le terrain des chemins de fer à Toronto. Chose certaine, personne ne peut nous accuser de ne pas écouter la population où que ce soit au pays.

M. Anguish: Vous est-il arrivé d'être forcé de prendre une décision avant d'avoir toute l'information pertinente?

M. Benson: Sur le moment, je ne vois pas. Il peut arriver qu'il faille prendre une décision rapidement sans attendre toute l'information souhaitable. Je pense, par exemple, au permis de vol nolisé outre-mer. Un tel permis de la part de la Commission est obligatoire. Il arrive que vous n'ayez pas toute l'information et le départ est après-demain. Vous recueillez ce que vous pouvez par téléphone, vous faites votre enquête et approuvez le vol. L'information viendra plus tard par écrit. Cela arrive, mais en général nous disposons de l'information voulue avant de prendre la décision.

[Text]

Mr. Nadeau: That is quite so, but of course there again we are in a somewhat different field. You are in the adjudication field. In the regulatory field, the answer I would give, based on experience, is that it never happens. The commission, as far as I can recall, was never called upon to make a decision on a regulation without proper consultation with the interested public. In the adjudication field, it is different, there may be ex parte decisions and interim decisions because of urgency, and so on, but that is not so in the regulatory field. Where the procedure that is followed is well known by others, it may not be, in fact, in written form we do have rules of practice and procedure, but they are more amenable to the process in the context of adjudicating applications or requests or complaints. But in the regulatory field, it is well known that a regulation that is being worked on will be published in the form of a proposed regulation. And if the public at large is involved, then means will be found to let it know what the proposal is that is before the commission.

• 1205

On the other hand, it may be a very limited type of regulation in a particular mode of transport. In that case generally speaking the interested parties will be informed and will be invited to present their views or reactions to what is proposed. Very often there is a public meeting, a public conference. The two fields are kept separate in the functioning of the Commission.

Mr. Anguish: Something that arises out of the gathering of information, relates to the likelihood that you draw information from bodies which are being regulated by your agency. One of the allegations could be that quite often you become captive—that is that the agency would become a captive of the bodies which are being regulated. Do you feel that there are cases where sometimes the Canadian Transport Commission would be a captive of the bodies it regulates?

Mr. Benson: I do not think that any of the bodies we regulate would say that.

Mr. Anguish: I am asking what you would say about that?

Mr. Benson: Nor would they believe that. You know we have been accused of this, where we have made a decision which people do not like. I can think of a recent instance where a city council passed a resolution that we should abolish the Railway Transport Committee because it did not make the decision they wanted it to make within their particular municipality which seemed to indicate that it was a captive of the railway. It was obvious that they had not read the reasons for the decision; they were there and they were quite clear. There is a limit to the powers of the Commission and the railways, and how the railways operate on their own properties.

To expand on what Mr. Nadeau was saying, on the regulations side, we have wide public hearings. We are coming out with a new uniform classification of accounts which we hired consultants to prepare. We submitted it to the provinces and to all the people who had indicated any kind of interest in it and have had public hearings—all before the new classification will come out. But they have had it in their hands for one year

[Translation]

M. Nadeau: C'est en effet le cas, mais n'oublions pas que c'est ici un domaine différent. C'est le domaine du jugement. Dans le domaine de la réglementation, je dirais, selon mon expérience, que cela n'est jamais arrivé. Autant que je me rappelle, la Commission n'a jamais eu à prendre une décision en matière de règlement sans pouvoir consulter les intéressés. Quand il s'agit de trancher une situation, c'est différent. Il peut y avoir des décisions ex parte, des décisions provisoires en cas d'urgence ou autre chose, mais pas dans le domaine de la réglementation. Quand la procédure à suivre est connue, la chose n'est pas possible. De fait, nos règles de procédure et de pratique sont écrites, mais leur application peut être souple quand il s'agit de se prononcer sur une demande, une requête ou une plainte. Par contre dans le secteur de la réglementation, il est su que le règlement en élaboration sera publié comme projet de règlement. Et s'il s'agit d'un règlement d'intérêt pour le grand public, des moyens sont trouvés pour l'informer du projet.

Dans le cas contraire où sa portée est limitée et ne touche qu'un mode particulier de transport, les intéressés sont informés et invités à faire connaître leurs vues ou leurs réactions. Souvent il y a rencontre ou conférence publique. Dans le fonctionnement de la Commission, les deux domaines sont maintenus bien séparés.

M. Anguish: Dans cette cueillette d'information, il apparaît vraisemblable que vous alliez la chercher chez ceux justement que votre Commission réglemente. On peut prétendre que souvent ainsi vous devenez captif, que votre organisme devient captif des organisations qu'elle vise à réglementer. D'après vous, y a-t-il des cas où la Commission canadienne des transports pourrait devenir ainsi dépendante de ceux qu'elle réglemente?

M. Benson: Je ne crois pas qu'eux le diraient.

M. Anguish: Je demande ce que, vous, vous en pensez.

M. Benson: Ils ne le croiraient pas non plus. Vous savez, c'est ce qu'on dit quant la décision ne plaît pas. Dernièrement, un conseil municipal a adopté une résolution visant à faire abolir le comité des transports ferroviaires parce que celui-ci n'avait pas tranché dans le sens souhaité par la municipalité. Autant accuser le comité d'être à la remorque du chemin de fer. Évidemment le conseil n'avait pas lu les motifs de la décision. Ils étaient écrits et bien clairs. Il y a des bornes aux pouvoirs de la Commission et des chemins de fer et, pour ceux-ci, du pouvoir de faire ce qu'ils veulent sur leurs propriétés.

Comme Monsieur Nadeau le mentionnait, en matière de réglementation, la consultation de la population est abondante. Nous préparons une nouvelle classification uniforme des comptes. Nous avons retenu les services d'experts pour l'établir. Nous l'avons soumis aux provinces et à tous ceux qui avaient manifesté quelque intérêt. Nous avons eu des audiences publiques. Tout cela avant de sortir la nouvelle classification. Elle

[Texte]

now. And they have seen what we are proposing and they got down to arguing about a half-dozen points.

Mr. Anguish: Is the information you obtained from the regulated companies available to the public?

Mr. Benson: Well, some of it is. We worked with the Dominion Bureau of Statistics on this and a lot of statistics on transportation are published, as you well know. Some information is confidential. It is laid down in the statute what will be confidential and I think that our view is that it is as available as it would be generally under the Freedom of Information Act that is before Parliament now. The kind of confidentiality you have is people's financial position; information that may affect their competitiveness with other people, and this kind of information which we can demand. Sometimes in hearings we are asked to make certain information public, and we will consider such a motion in the hearing and decide whether it can be made public. But in my view, more and more it is going to be up to the people who do not want to make the information public—that is the party submitting it to us—to prove their case rather than the people who want the information.

Mr. Anguish: From what you have said, I would take it that the Freedom of Information Act really will not change anything in terms of the access to information that is in your department or in your agency.

• 1210

Mr. Benson: I should not say it will not change anything but I think that our statutes generally are no more restricted than the freedom of information act with regard to confidentiality. The information generally is just as available at present. It will change the format of getting information because we are going to have to deal with demands through the head of the agency, and that will require more formality in getting some information than presently is the case.

Mr. Anguish: You have also given general criticisms regarding the lack of attention giving notice that proceedings have taken place. What exactly does CTC do in this area in terms of giving notice?

Mr. Benson: All of our notices on the judicial side with regard to hearings are, of course, laid down by our rules, and they require adequate publication. The complaint has been on the opposite side, that on an application it takes too long to get through the procedures by the time we have given public notice and people who intervene can file and the people can reply to the interventions that take so long to get—for example, an air licence, on that particular side. With regard to regulations, we generally try—we try to give adequate public notice of the hearings.

Mr. Anguish: Through the print media?

Mr. Benson: Through the print media. The *Canada Gazette* is a must, and then beyond that, the print medium. We make a lot of regulations with regard to particular instances. For example, we may issue a slow order on a train on the railways when there has been an accident at a particular place, and we just do that automatically until the reasons for the accident

[Traduction]

est entre les mains de tous depuis un an. Tous savent ce que nous proposons et une demi-douzaine de points sont contestés.

M. Anguish: L'information que vous obtenez des sociétés réglementées était-elle à la disposition du public?

M. Benson: Une partie, sans doute. Nous travaillons avec Statistique Canada qui, comme vous le savez, publie beaucoup de chiffres sur les transports. Il y a des informations confidentielles. La loi précise lesquelles et, à notre point de vue, leur disponibilité n'est pas tellement différente de celle que prévoit la Loi sur la liberté d'accès à l'information à l'étude au Parlement. Parmi les choses secrètes, il y a la posture financière, car il y a danger en la révélant de rendre l'intéressé moins compétitif. Et nous demandons ce renseignement. Parfois, au cours d'une séance, on nous demande de rendre publiques certaines données. Nous délibérons alors et décidons. Dans ce domaine, à mon avis, de plus en plus ce sera celui qui ne veut pas divulguer l'information et non celui qui la demande qui devra prouver sa thèse.

M. Anguish: De ce que vous dites, j'en conclus que la Loi sur la liberté d'accès à l'information ne changera rien en ce qui concerne l'information détenue par votre organisme?

M. Benson: Je ne dirais pas que cela ne changera rien, mais, sur l'information de caractère confidentiel, notre loi n'est guère plus restrictive que la Loi sur la liberté d'accès à l'information. Déjà, à l'heure actuelle, l'information est aussi accessible. Ce qui sera changé, c'est la manière de l'obtenir. La demande passera par la direction de l'organisme. Ce qui multipliera les formalités.

M. Anguish: Vous avez aussi exprimé quelque critique sur la manière d'annoncer la tenu de procédures. Que fait exactement la CCT dans ce domaine?

M. Benson: Dans les affaires de caractère judiciaire, notre régime d'avis d'audition est évidemment régi par nos règles. Celles-ci exigent une publication suffisante. C'est dans un autre domaine, celui des demandes de permis que l'on se plaint; par exemple, les demandes de permis d'exploitation aérienne. On trouve trop longue la procédure qui prévoit un avis public, la réception des interventions et la réplique à ces interventions. Pour ce qui est de la réglementation, nous tâchons de prévenir le public suffisamment d'avance de toute audience.

M. Anguish: Par la voie des journaux et autres publications?

M. Benson: Oui, par la voie des périodiques. Il y a toujours, de toute évidence, la *Gazette du Canada*, mais nous recourons aussi à d'autres imprimés. Nous édictons un grand nombre de règlements qui ne touchent que des cas particuliers. Par exemple, s'il y a un accident à un endroit particulier, il arrive que nous donnions au chemin de fer l'ordre de ralentir les trains à

[Text]

are determined and so on. There we would not call for a general...

Mr. Anguish: Because of the urgency of the situation?

Mr. Benson: That is right. Just do it until the situation is cleared up.

Mr. Anguish: When CRTC appeared before us, they described the process whereby they award costs to public interest groups, and I was wondering if you could tell us about CTC in terms of awarding costs to public interest groups.

Mr. Benson: We have not done that generally. One of the problems that I have is trying to determine who represents the public interest in hearings before the commission, and you must realize that the subject matter is very wide and anybody could step forward and say, I represent the public interest and I want costs. So we have kept away from costs but we have—I personally have encouraged the government to support recognized organized bodies who wish to make representations before the commission such as the Consumers' Association of Canada and this sort of thing. I think government can do this better than our awarding individual costs.

Now, also within our legislation under section 54—I am not a lawyer and I may have the wrong section, but the Attorney General, or Solicitor General—Attorney General, I guess it is—can appoint a counsel to represent the public interest before us. They have never done this but they can do it. It is in the statute.

Mr. Anguish: Is that special to your agency?

Mr. Benson: Yes, I do not know of any other agency that has it. Is it 54?

Mr. Nadeau: Fifty-four, sir.

Mr. Benson: Yes, section 54. Gee, I am getting better.

The commission... if in the opinion of the Commission the public interest so requires, apply to the Minister of Justice to instruct counsel to conduct or argue the case or any particular question arising in the application proceeding or matter with respect to any public interest that is or may be affected thereby or any order or decision which may be made therein; and upon such application to him by the Commission or of his own motion, the Minister of Justice may instruct counsel accordingly.

We requested, I remember in one case, but the government chose not to do it. That is some time ago.

Mr. Anguish: Would you refer to see an act or the act being amended so that you would have power yourselves to award costs?

Mr. Benson: We do have power to award costs.

Mr. Anguish: Under that provision?

[Translation]

cet endroit. Nous faisons cela automatiquement en attendant de connaître la cause de l'accident et les autres circonstances. En pareil cas, il n'y a pas lieu de donner...

M. Anguish: A cause de l'urgence?

M. Benson: C'est exact. Une mesure temporaire.

M. Anguish: Quand nous avons entendu la CRTC, celle-ci nous a expliqué comment elle rembourse de leurs frais les groupes d'intérêt public. Pourriez-vous nous dire l'attitude de la CCT dans ce domaine?

M. Benson: Nous ne remboursons pas d'habitude. Notre problème est de déterminer qui représente l'intérêt public aux auditions de la Commission. Il faut admettre que la latitude ne laisse pas d'être grande et n'importe qui peut prétendre parler au nom de l'intérêt public et, partant, exiger le remboursement de ses frais. C'est pourquoi nous évitons le remboursement. Cependant, pour ma part, j'ai encouragé le gouvernement à apporter de l'aide aux groupements organisés et reconnus, comme les associations de consommateurs, qui veulent présenter leur point de vue à la Commission. Je crois, en pareil cas, que l'aide du gouvernement est préférable au remboursement individuel des frais.

A noter aussi que l'article 54 je crois,—je ne suis pas avocat et je me trompe peut-être d'article—que l'article 54 de la loi qui nous régit permet au procureur général,—ou est-ce le solliciteur général, non, je crois que c'est le procureur général,—peut nommer un avocat pour représenter l'intérêt public devant la Commission. Cela n'a jamais été fait, mais c'est dans la loi.

M. Anguish: S'agit-il de quelque chose de particulier à votre organisme?

M. Benson: Je le crois. Je ne connais aucun autre ayant cette disposition. Est-ce 54?

M. Nadeau: C'est bien cela, 54, Monsieur.

M. Benson: C'est bien 54, je m'améliore. Le voici en substance.

La Commission peut... si elle est d'avis que l'intérêt public le requiert, demander au ministre de la Justice de donner instruction à un avocat de conduire ou de plaider la cause ou de se faire entendre sur toute question particulière soulevée par la demande, la procédure ou l'affaire, relativement à un intérêt public qui y est ou peut y être concerné ou peut devenir concerné dans une ordonnance ou une décision à rendre en l'espèce; et, sur pareille demande de la Commission, ou de son propre mouvement, le ministre de la Justice peut donner à un avocat des instructions en conséquence.

Je me rappelle avoir fait une telle demande, mais le gouvernement n'a pas jugé bon d'y donner suite. C'est déjà loin, cela.

M. Anguish: Aimerez-vous voir une loi ou une modification à votre loi qui vous permettrait de rembourser les frais.

M. Benson: Nous l'avons déjà, ce pouvoir.

M. Anguish: Sous l'article 54?

[Texte]

Mr. Benson: No, no, but under the act we have the right.

Mr. Anguish: Has it been a discretionary decision of yours up until this time not to award these costs?

• 1215

Mr. Benson: We have awarded costs where somebody brought a case which they have conducted in such a manner that they have added costs to the people appearing on the other side. We have awarded costs in very few instances. There was one in May of this year. I can think of a recent case where someone put in an application and people went through a lot to prepare interventions in the case and then he withdrew the case. Of course we had to make a decision. We dismissed it and awarded costs.

But with the general cases we have it is a very difficult matter, because you are going to get all kinds of people appearing. The CRTC are a little different in that their hearings on a radio station or television station are a local matter and people locally will appear. If you get something on an airline flying here or there, you might get people from across the whole country appearing. It is a matter of who represents the public interest and should be awarded costs in those cases.

And what do you do if somebody applies and they win? Do you award costs to the CNR, for example, against the people who appeared objecting to them doing a particular thing? I do not think that would be tolerated or accepted. It is a difficult matter. My mind certainly is open on it; and in some instances we have awarded costs.

Incidentally, there was an examination of this by Commissioner Gray, who is now Chairman of the Rail Transport Committee, and there is a document on it which is available to the committee.

Mr. Anguish: The large number of routine decisions the commission must make every year has been under some criticism, I guess. The Law Reform Commission criticized the CTC as well as other agencies for the lack of adequate reasons being provided on some of those decisions. Do you have any response to that?

Mr. Benson: If you are talking about a public hearing, you have the two aspects going, the economic regulation through public hearings and applications. I think these are pretty well reasoned. Our opinion are reasoned and given.

If you are talking about individual regulations for a railway on safety matters, often reasons are not given in the decision per se, but they are given to the railways on why we require them to do this. So our decisions, I think, are getting better in the reasoning behind the decision.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. Those are all the questions I have.

The Chairman: Mr. Kane.

Mr. Kane: Mr. Chairman, thank you. I would like to make one point of clarification for the record. Some individuals are

[Traduction]

M. Benson: Non pas en vertu de cet article, mais nous avons ce droit.

M. Anguish: Est-ce une décision arbitraire de votre part que vous n'avez pas jusqu'ici remboursé les frais?

M. Benson: Nous avons remboursé les frais dans les cas où une des parties a mené son affaire de telle façon que l'autre a subi des frais additionnels. Nous avons, de fait, rembourser les frais, mais dans très peu de cas. Il y en a eu un en mai dernier. Récemment un requérant, après que les intervenants eurent préparé à fond leur intervention, a retiré sa demande. Nous avions évidemment à décider. Nous avons renvoyé l'affaire et rembourser les frais.

Mais, dans la plupart des affaires dont nous sommes saisis, c'est très difficile. Il peut y avoir un grand nombre d'intervenants. Pour la CRTC, c'est différent. Ses audiences, qui portent sur un poste de radio ou de télévision, intéressent une région ou une localité et les intervenants viendront de cette région ou de cette localité. Quand il s'agit d'une ligne aérienne, cela peut intéresser des gens de partout au pays. Et qui, parmi eux représentent l'intérêt public et méritent d'être remboursés de leurs frais.

Et que faites-vous quand le requérant obtient gain de cause? Allez-vous, par exemple, faire rembourser au CNR ses frais par les personnes qui se sont opposés à sa demande. Ce ne serait ni toléré, ni accepté. C'est une question difficile. Je suis à envisager toute solution. Il reste que, dans certains cas, nous avons remboursé les frais.

Soit dit en passant, la question a fait l'objet d'un examen de la part du commissaire Gray, qui est maintenant président du Comité des transports ferroviaires. Le document est à la disposition du Comité.

M. Anguish: Le grand nombre de décisions de routine que la Commission doit prendre chaque année a fait l'objet de critiques, n'est-ce pas? La Commission de réforme du droit a reproché à la CCT et à d'autres Organismes de ne pas fournir de motifs suffisants pour leurs décisions. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

M. Benson: S'il s'agit de cas qui font l'objet de séances publiques, donc deux aspects: un règlement d'ordre économique obtenu par voie d'audition et de requête. Ces cas sont très bien motivés. Nous donnons notre avis et les raisons de cet avis.

S'il s'agit d'un règlement particulier pour un chemin de fer sur une question de sécurité, il arrive souvent que la décision ne soit pas assortie des motifs, mais nous expliquons au chemin de fer pourquoi nous exigeons de lui ce que nous avons décidé. Cette explication de nos décisions améliore la justification de nos décisions.

M. Anguish: Merci, Monsieur le président. Je n'ai pas d'autres questions.

Le président: A vous, monsieur Kane.

M. Kane: Merci, monsieur le président. J'aimerais éclaircir un point pour le compte rendu, car certains suivent pas lui nos

[Text]

following our proceedings on the basis of the transcript, and Mr. Nadeau made a comment about the mandate of the committee or the way in which it is being interpreted.

I would like to clarify it, in the sense that, Mr. Nadeau, you indicated the committee was looking at the regulation-making power on the part of the agencies and not the quasi-judicial functions. In one sense you are correct, but in another I would like to clarify it to this extent, that we are interested in the quasi-judicial functions in a process sense rather than in the merits of the particular decision taken in a quasi-judicial mode. So simply to clarify the record—it is not a point of contention at all, but as I say, just to help people who are reading our proceedings.

The Chairman: Mr. Cook.

Mr. Cook: I do not think I have had the opportunity before, so I will steal a minute.

Mr. Benson, I would compliment you, sir. I think the finest letter I have received from any government official in the past year was from you, when I had inquired about a particularly ridiculous decision on one of the West Coast crash-up airlines. Your letter was polite and in great detail explained the commission's point of view fully, and I wanted to thank you for it. Even though after reading it I still think it is utterly ridiculous and unfair, the process was done well.

• 1220

Mr. Benson: You are the people who pass the laws under which we operate.

Mr. Cook: I am concerned with the relationship between departments and whether there is overlapping, the Department of Transport particularly, with the CTC. What is the nature of the working relationship between the two?

Mr. Benson: It is not what one would call a very tight relationship, because we have to maintain our independence as a commission, I think, from the Ministry of Transport. We cannot have them telling us what decisions we should make in particular instances. Indeed, as I mentioned, in my correspondence, if the Minister of Transport writes to me or contacts the commission, or if anybody does, on a particular matter that is before the commission, that is a public document and it is available for everybody to see. But if you are talking about working on regulation and working on development of policy, there is a constant contact at the staff level between the commission and the Ministry of Transport. There is an attempt not to overlap; if research needs to be done and we are doing research, they will not do the same research. We try to rationalize what is being done between the two groups, particularly in the research field.

Mr. Cook: Then you feel that on the question of duplication, the same work being done in both areas to obtain the same facts, there is close liaison here and it is just not happening?

[Translation]

délibérations. Il s'agit de ce que Monsieur Nadeau a dit au sujet du mandat de notre Comité ou de la façon de l'interpréter. J'aimerais mettre les choses au point sur une de vos déclarations, Monsieur Nadeau, c'est-à-dire que le Comité doit examiner les organismes sous l'angle de leur pouvoir de réglementation et non dans leurs fonctions quasi-judiciaires.

Dans un certain sens, vous avez raison. Mais dans un autre sens, j'aimerais préciser que nous nous intéressons à la fonction quasi-judiciaire pour ce qui concerne la procédure, non la valeur des décisions prises en particulier. Il s'agit, pour le dossier, de tirer la chose au clair, non d'argumenter. Il s'agit d'aider ceux qui lisent notre compte rendu.

Le président: A vous, Monsieur Cook.

M. Cook: Donnez-moi une minute, pour faire quelque chose que je n'ai pas eu la chance de faire encore.

Je vous dois des compliments, Monsieur Benson. J'ai reçu de vous la plus belle lettre que je n'ai jamais reçue d'un fonctionnaire ces dernières années, quand j'ai demandé des explications sur une décision ridicule concernant une ligne aérienne de la côte ouest. Votre lettre expliquait, longuement et courtoisement, la position de la Commission. Je tiens à vous en remercier. Sans doute, après je persiste à croire que la décision était ridicule et injuste. Reste que l'étude a été bien faite.

M. Benson: C'est vous, Messieurs, qui faites les lois que nous appliquons.

M. Cook: Une de mes préoccupations, ce sont les relations entre ministères et la possibilité de double emploi entre le ministère des Transports et la CCT. Quelle sorte de relations de travail entretenez-vous avec le ministère des Transports?

M. Benson: On ne pourrait les qualifier d'étroites, car il importe de conserver son indépendance à la Commission vis-à-vis du ministère des Transports. Il n'est pas question de le laisser nous dicter la décision dans un cas particulier. Comme je l'ai écrit, si, dans une affaire à l'étude à la Commission, le ministre des Transports ou quiconque m'écrit ou contacte la Commission sur un point particulier, la pièce devient document public et est à la disposition de tout le monde. Par contre, dans les travaux de préparation de règlements ou d'élaboration de politiques, le personnel des deux organismes travaille de concert. On tente d'éviter le double emploi. Si des recherches s'imposent et que la Commission les fait, Transports Canada ne les fera pas. Nous tâchons de rationaliser le travail des deux organismes, en particulier dans le domaine de la recherche.

M. Cook: A votre avis, par conséquent, le double emploi, c'est-à-dire le même travail de recherche de faits effectué aux deux endroits, ne se fait réellement pas, grâce à une étroite liaison?

[Texte]

Mr. Benson: I am not familiar with the operation of the Ministry of Transport at an administrative level. As for the numbers of people they have doing various things, I really do not know. I do not feel qualified to answer on behalf of the Ministry of Transport, but on our part we try not to do things that overlap with the Ministry of Transport. Of course, our task in many areas is quite a different one from that of the Ministry of Transport, in that we are a semi-judicial body. But they usually come to us for information.

Mr. Cook: There has been some suggestion, and it is our understanding, that information or reports prepared by officials of the Department of Transport are not made available to you in the course of public hearings conducted by the CTC. Would your public hearings be enhanced if such information was made available; for example, by having Department of Transport officials appear as witnesses?

Mr. Benson: We have encouraged this and have invited the Ministry of Transport, where they have written us about particular decisions we have made, to file an appeal and we would hear the appeal on a particular matter. Officials of the Ministry of Transport have not appeared before the commission, with one exception that I can think of, and that was on a technical basis of an airport in Sudbury, I believe it was, or in Timmins.

I think the view has been taken generally in the government that government departments do not appear before agencies where the decision of the agency is subject to appeal to either the minister or the Governor in Council. You would, in effect, be appearing, making a case, and then when the appeal is made to the minister or to the Governor in Council, if he has to make a decision the decision would be prejudiced before it gets there. I think that has been the general attitude.

Mr. Cook: The CTC does some excellent staff studies. What is your attitude in terms of making these public? As an example, having CTC staff appear in other public hearings on the basis of work done by the CTC?

Mr. Benson: This is covered actually in the document that we submitted. I could just read it to you very briefly; it is a couple of paragraphs here:

Regarding the release of staff reports, the practice of the Commission is the maximum availability of such reports to the public. However, it must be noted that the policy of maximum availability of staff reports must be constrained by the following considerations:

- (a) Reports released must not lead to the release of information which would otherwise be kept confidential for reasons of potential damage to national or commercial interests.

Which you were required under the statute to do.

- (b) Reports released must not give a misleading impression of Commission's attitudes or be open to misrepresentation. This implies careful editing and quality control; it also implies that adequate internal reports may not be suitable for public release without additional effort aimed at the clarification of arguments and more careful presentation of facts.

[Traduction]

M. Benson: Au niveau administratif, le fonctionnement du ministère des Transports ne m'est pas très familier. Combien de gens font telle chose, je l'ignore. Je ne puis répondre pour le ministère des Transports, mais pour nous, nous nous efforçons à ne pas répéter le travail fait au ministère. Évidemment notre tâche est différente de la sienne, car nous sommes un organisme semi-judiciaire. N'empêche que le ministère vient à la Commission chercher de l'information.

M. Cook: On a dit,—et nous sommes portés à le croire,—que les renseignements et les rapports rédigés par les fonctionnaires du ministère des Transports ne sont pas mis à la disposition de la Commission à l'occasion d'une séance publique. Ces séances n'y gagneraient-elles pas à posséder ses renseignements quitta, pour les obtenir, à faire comparaître les fonctionnaires du ministère des Transports?

M. Benson: Nous avons travaillé en ce sens. Quand, à l'occasion d'une décision de la Commission, le ministère nous a écrit, nous l'avons invité à faire appel, lui disant que nous entendrions son appel. Les fonctionnaires du ministère ne se sont jamais présentés devant la Commission, sauf dans un cas, je crois. Il s'agissait d'un point technique touchant un aéroport à Sudbury ou, peut-être, à Timmins.

Il est, je pense, généralement admis dans l'Administration que les ministères ne se présentent pas devant un organisme quand la décision de cet organisme peut faire l'objet d'un appel soit au ministre soit au gouverneur-en-conseil. Faire autrement, prendre position aux séances, serait engager d'avance le ministre ou le gouverneur-en-conseil en cas d'appel. C'est l'attitude générale.

M. Cook: Le personnel de la CCT produit d'excellentes études. Que pensez-vous de les rendre publiques? Par exemple, permettre à votre personnel de comparaître pour communiquer ce travail?

M. Benson: Notre document parle de cela. Voici brièvement ce que disent deux paragraphes.

En ce qui concerne la publication des rapports internes, la pratique de la Commission est de les rendre le plus disponibles possible au public. A noter, toutefois, que cette pratique doit tenir compte des deux contraintes suivantes:

- a) La publication d'un rapport ne doit pas être l'occasion de la publication de renseignements qui autrement seraient tenus secrets en raison des domaines possibles aux intérêts nationaux ou commerciaux.

Secret que la loi nous oblige de respecter.

- b) La publication d'un rapport ne doit pas conduire à une fausse interprétation de l'attitude de la Commission ou prêter à confusion. Il faut donc une révision attentive du fond et de la forme. C'est aussi dire qu'un rapport interne peut être suffisant, mais ne saurait être publié sans être davantage travaillé pour expliciter les arguments et améliorer la présentation des faits.

[Text]

This is particularly true on the decision-making side, where the staff will come to you with a recommendation, which you may or may not follow. I do not think it would be in the public interest to have that particular information available to them.

• 1225

It is very hard to measure. We try to make them available. Our staff ordinarily do not appear at our own hearings publicly; that is, on the stand. We make sure their information gets in. For example, in the regulatory side of the uniform classification accounts, which we have just been dealing with, on railways, the staff papers were presented through the consultant to the public hearing. But it is always a difficult matter whether information a member of the staff makes to somebody on a hearing which is appealable to the Federal Court, the Supreme Court, and the Cabinet—the advice of the staff member should be made public.

Mr. Cook: Thank you, sir.

Mr. Nadeau: If I may, Mr. Chairman, on this point—the staff reports we are talking about: I do not think there has ever been any problem about submitting the factual fact of the staff report; that is to say, that part of a staff report which summarizes the facts. But in a staff report, you will often also find the expression of an opinion, be it a professional opinion or the opinion of an expert in a particular field. It also may contain recommendations, but these of course are strictly considered as privileged. Whatever is factual is available. As to the rest, all the documents, all the records that are before the commission, be it in the case of adjudication or regulation-making, are on the public record. They are always available. It is only the privileged or the confidential information over which problems may arise as to whether disclosure should be made.

Of course, there is a set of procedural rules well understood. Very briefly, a person wanting to have access to confidential information has to indicate whether this information is in fact relevant to the case. If the commission is satisfied it is relevant to the case, then the commission or the committee sitting on the matter will hear the views of all parties represented before it on whether the confidential information or part of it should be released. As a result of this expression of views, the commission will deliberate and will determine whether to release all or part or nothing of it.

Mr. Benson: We do have, on the research side, some very good examples of this, where things are made public. Indeed, the research section of the Canadian Transport Commission, of which Mr. Studnicki-Gizbert is head at the Public Service level, prepares a good many reports which are available to the public, a lot of research. Some of the things they find I do not necessarily agree with, but they are made public.

The Chairman: If I could just interrupt here, we have about three minutes to go. Would you agree to about a five-minute extension? Would that inconvenience you?

[Translation]

C'est particulièrement le cas des affaires où une décision doit être rendue. Un rapport du personnel peut faire une recommandation qui peut être entérinée ou non. Divulguer cela, je crois, ne serait pas dans l'intérêt du public.

Il est difficile de mesurer jusqu'à quel point une chose peut être publiée. Nous essayons de le faire. Notre personnel ne comparait pas à nos séances d'habitude, pas comme témoin. Nous faisons en sorte que l'information qu'il a parvienne à l'audience. Par exemple dans le domaine de la réglementation touchant la classification uniforme des comptes de chemin de fer dont nous venons de parler, les travaux du personnel ont été présentés à l'audience par le conseiller. Il reste que c'est toujours difficile de décider s'il faut ou non publier l'information communiquée par le personnel quand l'affaire entendue en est une qui peut faire l'objet d'un appel à la Cour fédérale, à la Cour suprême ou au Cabinet. Faut-il rendre public l'avis d'un membre du personnel?

M. Cook: Merci, monsieur.

M. Nadeau: Au sujet de cette question, monsieur le président, celle des rapports établis par le personnel de la Commission, il n'y a jamais eu à ma connaissance, de difficulté à soumettre les faits contenus dans ces rapports, c'est-à-dire la partie du rapport qui résume les faits. Mais, dans un tel rapport, on trouve souvent l'expression d'une opinion, que ce soit l'avis d'un professionnel ou l'avis d'un expert dans un domaine particulier. Le rapport peut aussi renfermer des recommandations. Tout cela, évidemment, doit rester secret. Pour ce qui est des faits, ils peuvent être publiés. Dans une affaire devant la Commission, que ce soit un cas d'arbitrage ou un cas de réglementation tous les documents, tous les dossiers tombent dans le domaine public. Ils sont toujours disponibles. Seule la divulgation des renseignements secrets ou confidentiels pose un problème.

Bien sûr, il y a des règles de procédure à ce sujet. En bref, quiconque veut avoir accès à de l'information confidentielle doit prouver à la Commission que cette information est pertinente à l'affaire. Si la Commission conclut à la pertinence, elle-même ou le comité saisi de l'affaire demande l'avis de toutes les parties représentées sur l'opportunité de divulguer en tout en ou partie l'information confidentielle. Après quoi, la Commission délibère et décide de divulguer le tout ou une partie ou de ne rien divulguer.

M. Benson: Dans le domaine de la recherche, il y a d'excellents exemples de diffusion publique. La Section de la recherche de la Commission canadienne des transports, que dirige, comme fonctionnaire, monsieur Studnicki-Gizbert, rédige un grand nombre de rapports qui sont mis à la disposition du public. Il y a là beaucoup de recherche. Pour certaines constatations, je ne suis pas nécessairement d'accord, mais le document est public.

Le président: Puis-je vous interrompre ici. Il ne reste que trois minutes. Acceptez-vous de prolonger de cinq minutes? Est-ce que cela vous dérange?

[Texte]

Mr. Benson: Not at all. I am at your . . .

The Chairman: Could I just ask you a couple of questions? Do you get many complaints from the people who appear before you, the companies, et cetera, that they are hit by overlapping, conflicting regulations, jurisdictional problems?

Mr. Benson: No, we do not have much of that, to my knowledge.

The Chairman: You have not received this complaint in the transportation field?

Mr. Benson: Not really that I can think of offhand; no, I have not. There are problems of jurisdiction in who is going to have jurisdiction in the long run.

The Chairman: But these have been resolved satisfactorily?

Mr. Benson: No. You have a situation where the provinces would like to regulate provincial airlines, for example. But that is a political problem rather than a problem of the airlines involved.

• 1230

The Chairman: You do not find situations wherein the regulator is torn in two directions by conflicting regulations.

Mr. Benson: No. No, I do not think there are any. I cannot think of any offhand.

The Chairman: One of the complaints that we have heard about regulation in the country is that it is badly administered, slow service, there is a lack of communication, and the paper burden. Just let us deal with each of these very quickly. What about the charge of bad administration? Do you hear about this at all?

Mr. Benson: No, not bad administration of our regulations, except that when you have an accident or something like this you may get questioned on administration; in Mississauga, for example, it was raised.

The Chairman: Do you have any formal management techniques in place by which you monitor the quality or the level of service that has been carried out?

Mr. Benson: Yes, we do this within committee, and we are developing an over-all commission evaluation of the quality of services as a result, partially, of the Comptroller General's submissions to us.

The Chairman: So you found his suggestions on that type of approach very . . .

Mr. Benson: Yes, very useful.

The Chairman: . . . very useful. And the burden to compliance is not too great? There is that benefit to it.

Mr. Benson: No. Well, we are working on this. We are calculating the man-years to carry out all his suggestions. They will not be huge but there are quite a few for the size of our organization.

The Chairman: But you feel that, on the whole, there will be positive benefits flowing from that.

Mr. Benson: Yes, I do.

[Traduction]

M. Benson: Du tout. Je suis à votre . . .

Le président: J'ai une couple de questions à poser. Ceux qui comparaissent devant vous, les sociétés et les autres, se plaignent-ils souvent des chevauchements, des conflits de règlements, de problèmes de compétence?

M. Benson: Non, à ma connaissance, nous n'avons pas beaucoup de plaintes de la sorte.

Le président: Vous n'en avez pas eu dans le domaine des transports?

M. Benson: Pour le moment, je ne vois vraiment pas. Non, je ne vois pas. Il y a eu des problèmes de compétences; qui à longue échéance, aura juridiction.

Le président: Une solution acceptable leur a été trouvée?

M. Benson: Non. Vous avez, par exemple, la prétention des provinces de réglementer le transport aérien provincial. Mais il s'agit d'un problème politique, non d'un problème touchant la ligne aérienne concernée.

Le président: Il n'est pas arrivé à celui qui doit appliquer les règlements de se trouver en présence de règlements contradictoires?

M. Benson: Non. Je ne crois pas qu'il y en ait. Aucun cas de la sorte me vient à l'esprit.

Le président: Les plaintes qu'on nous a adressées au sujet de la réglementation dans le pays portent sur l'application qui serait mauvaise, le service, trop lent, le manque de communication et la paperasse. Étudions-les rapidement les unes après les autres. D'abord la mauvaise application. En avez-vous entendu parler?

M. Benson: Non, pas de la mauvaise application de nos règlements. Sauf qu'en cas d'accident ou de quelque chose de la sorte, il peut arriver que l'application soit mise en cause. Ce fut le cas pour Mississauga.

Le président: Possédez-vous un mécanisme administratif qui vous permette de surveiller la qualité ou le niveau du service donné?

M. Benson: Oui, nous faisons cela par les comités et nous sommes à établir, au niveau de l'ensemble de la Commission, un système d'évaluation de la qualité des services. Et cela, en partie, à la suite d'une recommandation du contrôleur général.

Le président: Vous trouvez donc cette suggestion de lui très . . .

M. Benson: Oui, très utile.

Le président: . . . très utile. Y donner suite n'impose pas un trop grand fardeau? C'est un avantage.

M. Benson: Non. D'ailleurs nous travaillons ce point. Nous calculons combien il nous faudra d'années-personnes pour donner suite à toutes ses suggestions. Ce ne sera pas énorme, mais encore assez pour un organisme de notre dimension.

Le président: Mais, à votre avis, il en découlera en général des avantages concrets?

M. Benson: C'est mon avis.

[Text]

The Chairman: Have you found that some of the companies, et cetera, under your jurisdiction are complaining about the paper burden?

Mr. Benson: Oh, sometimes you do. They complain more about the length of time it takes to get things done, which is, of course, a protection of the public interest, where, if they want to fly somewhere, if they want a particular route, they have to give notice, we have to publish in *The Canada Gazette* because we have to give the intervenors a chance. Many people would like to have you in a position where you really are a dictator so they can phone you up or drop you a note and say, we want to fly A to B, and you just say, yes, you can. You cannot operate that way.

The Chairman: Do you have the feeling that there is a healthy balance of public representation and expedition?

Mr. Benson: Yes, I think it is reasonable.

The Chairman: You do not have too many complaints in this area?

Mr. Benson: No.

The Chairman: You do not get complaints that people have not had a chance to be heard? The only complaints are to the effect that they do not like your decision?

Mr. Benson: That is right, and sometimes that we are not awarding them costs to pay for their representation.

They say they are confined. We have had complaints where we have proceeded with hearings because people wanted to interrupt them. They have had all the notices, which are rather long, and then they get to a hearing and say, well, we just thought about this last week and we want to postpone the hearings for a month. This is very difficult to do if you have started a hearing. We can put them down at the end of the hearing, but if you have the whole procedure going—and it costs the government of Canada a lot of money to hold hearings—and every time somebody says, well, I want a couple more weeks to think about it and does not tell you until you get there, you cannot do it, that is all.

The Chairman: In your experience, your decisions being subject to cabinet review, is this something that you feel is worthwhile and that should be maybe applied to other agencies as well?

Mr. Benson: Well, my personal feeling—and I cannot say I reflect the feelings of all of the commission in this regard—is that the ultimate responsibility for governing the country—and regulation is part of governing—lies with the elected representatives in Parliament, and through them the government and the cabinet. It does not bother me at all that decisions are reviewed and sometimes reversed. Sometimes I do not see any logic in the decision that is made by the cabinet but I suppose that happens to a lot of people. Sometimes people do not see any logic in decisions we make but they do not know all the circumstances. So it is a similar thing.

The Chairman: Could I ask you for a very general reflection on how you feel about deregulation of the airlines in the United States?

Mr. Benson: Well, it has been a mixed bag. It has been very difficult on some of the airlines in the United States. As you

[Translation]

Le président: Y en a-t-il, parmi les sociétés et les autres que vous réglementez, qui se plaignent de la paperasse?

M. Benson: Oh! Il y en a. Mais on se plaint surtout du temps que cela prend pour en arriver à une décision. Cette lenteur évidemment est une sauvegarde pour l'intérêt public. Qui veut établir un vol, emprunter une route particulière, doit en donner avis. Et nous, nous devons publier l'avis dans la *Gazette du Canada* afin de permettre les interventions possibles. Bien des gens aimeraient nous voir jouer au dictateur. Un coup de téléphone, une note pour nous demander de voler de A à B. Et nous aussitôt nous répondons: «Oui, allez.» On ne peut pas fonctionner comme cela.

Le président: Pensez-vous qu'il existe un sain dosage de consultation et de rapidité?

M. Benson: Je le crois.

Le président: Il n'y a pas trop de plaintes sur ce point?

M. Benson: Non.

Le président: Les gens ne se plaignent pas de n'avoir pas eu la chance de se faire entendre? Ou leur seule plainte est de n'avoir pas obtenu la décision souhaitée?

M. Benson: C'est cela. Et parfois que nous ne leur remboursions pas leurs frais de représentation.

Certains se disent bousculés. Ils se plaignent parce que nous poursuivons les audiences quand ils nous ont demandé de les interrompre. Malgré les préavis, distribués assez longtemps à l'avance, ils arrivent à la séance prétendant n'avoir eu qu'une semaine pour se préparer et demandant de remettre à un mois l'audience. C'est quasiment impossible à faire une fois les audiences commencées. Le mieux que nous puissions faire, c'est de les réinscrire en bas de liste. Cela coûte très cher au gouvernement du Canada, ces séances. Quand on nous demande un nouveau délai et, cela, seulement à la séance même, il est impossible de faire droit à la demande.

Le président: Vos décisions sont subordonnées à une revue par le Cabinet. À la lumière de votre expérience, diriez-vous que cela en vaut la peine et qu'il devrait en être ainsi pour d'autres organismes?

M. Benson: Pour moi, personnellement,—je ne sais s'il en est ainsi pour mes collègues de la Commission,—la charge de gouverner le pays,—et la réglementation est une forme de gouvernement,—incombe aux élus du Parlement et, par eux, au gouvernement et au Cabinet. Ce n'est pas une chose qui me gêne que de voir le Cabinet revoir et même renverser nos décisions. Parfois je trouve illogique la décision du Cabinet, mais il n'y a là rien de nouveau. Bien des gens trouvent illogiques les décisions que la Commission rend, faute de connaître toutes les circonstances. C'est la même chose.

Le président: Auriez-vous un commentaire général concernant votre avis sur la non réglementation des lignes aériennes aux États-Unis?

M. Benson: Il y a du bon et du mauvais. Certaines lignes en ont beaucoup souffert. Comme vous le savez, certaines éprou-

[Texte]

know, some of them are in deep financial trouble. The quality of service has been criticized in many areas where it has diminished.

Our situation is quite different in Canada. I have expressed my views from time to time that I think there are areas in Canada where the population is such that deregulation could take place and, indeed, has been taking place to some degree, if you are talking about the transcontinental route but, if you get into the northern routes, I think complete deregulation would mean that most people would not get service or they would get charged too much for service. They are in a cross-subsidization in the airlines.

• 1235

The Chairman: It is a delicate balance.

Mr. Benson: Yes, it is. In Canada it has worked not badly. We have not had too many airline failures recently anyway and, yet, none of them are making great profits, if one considers the capital invested. I keep telling my friends that the only time anyone makes any money on an airline is when they sell it.

The Chairman: Does anybody else have any . . .

Mr. Cook: Just one quick question, sir. I am not even sure it is pertinent to the work we are doing but in the course of discussion, one thing does disturb me, I suppose, philosophically as much as anything. In the CTC, you have a judicial function to perform. Do you see any conflict at all in the fact that you take off the judge's role and then put on the policeman's uniform and go outside?

Mr. Benson: Not really. Here we are talking mainly about rail safety. You must be; that is our main regulatory area. The kind of expertise we have in the commission, which you have to gather in for making judicial decisions—I am thinking of support staff. I am not thinking of commissioners at this particular point—is the continuing kind of staff that you would have to have to look after safety if it were outside the commission. I think the government over all has saved by the fact that we have both functions.

I was going to comment on telephone regulations but I will not say anything about that. We were able to carry it out at a very low cost to the government, much lower than moving it somewhere else where you do not have the same kind of expertise.

The Chairman: Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: Yes. Mr. Benson, you commented that you were not familiar with the term of the regulatory budget, yet, some of the information that you have given has touched on it. If we sent some information to you, would you be in a position to comment further on the concept?

Mr. Benson: I would be more than pleased to.

Mr. MacLellan: Thank you very much. It would be very helpful if you would.

The Chairman: Also, in going through your files, if you find any of these areas of federal-provincial overlap or federal-federal overlap, duplication which is one of the mandates given by

[Traduction]

vent des difficultés financières. On se plaint aussi d'une diminution de la qualité du service.

La situation au Canada est très différente. J'ai déjà dit à plusieurs reprises qu'à mon avis il y a au Canada des régions assez peuplées pour permettre un service non réglementé et où il l'est déjà d'ailleurs un peu. C'est le cas de la route transcontinentale. Mais pour les routes du nord, un tel régime non réglementé voudrait dire aucun service ou bien des prix inabordables. C'est un jeu de subventionnement dans les lignes aériennes.

Le président: C'est un équilibre précaire.

M. Benson: En effet. On s'en est assez bien tiré au Canada. Les faillites de compagnies aériennes ont été rares, récemment du moins. Pourtant aucune compagnie ne fait de gros profits, quand on considère le montant investi. Je dis souvent qu'il n'y a qu'une façon de faire de l'argent avec une compagnie aérienne, c'est de la vendre.

Le président: Y a-t-il d'autres . . .

M. Cook: Une simple question, monsieur. Peut-être même qu'elle est étrangère à notre propos. Mais quelque chose m'a intrigué au cours de la discussion. Mettons sur le plan philosophique, sinon sur d'autres. La CCT a une fonction judiciaire à remplir. N'y a-t-il pas conflit du fait qu'un jour vous êtes juge et le lendemain gendarme.

M. Benson: Pas réellement. Il s'agit ici surtout de la sécurité des chemins de fer, n'est-ce pas? C'est notre grand champ de réglementation. Le type de compétences que la Commission doit posséder pour rendre des jugements,—je parle ici du personnel, non des commissaires,—est le type même de compétences qu'il faudrait trouver, pour surveiller la sécurité, si cette surveillance était assignée ailleurs qu'à la Commission. Le gouvernement, je crois, épargne du fait que nous remplissons les deux fonctions.

J'allais parler de la réglementation du téléphone, mais passons. Nous avons pu exécuter les deux tâches d'une façon très économique pour le gouvernement, plus économique que si l'une était ailleurs où manqueraient les compétences voulues.

Le président: A vous, monsieur MacLellan.

M. MacLellan: Monsieur Benson, vous avez dit que les questions de budget de réglementation ne vous étaient pas familières, mais certains de vos propos touchent à ces questions. Si nous vous faisions parvenir des renseignements à ce sujet, seriez-vous en mesure de discuter davantage ce concept?

M. Benson: Cela me ferait plaisir.

M. MacLellan: Merci. Cela nous aiderait.

Le président: En outre, en revoyant vos dossiers, si vous trouvez quelque chose sur le chevauchement fédéral-provincial ou fédéral-fédéral, qui faisait partie du mandat donné par les

[Text]

the first ministers in 1978, we would appreciate you taking these out if you come across them.

Mr. Benson: As a matter of fact, we can also point out to you the areas which have been in conflict between governments and are still in conflict, such as in motor vehicle transportation.

The Chairman: If you could give us your suggestions and any satisfactory means of resolving that to the satisfaction of the person who is caught, who is regulated and who has been torn in a couple of directions . . .

Mr. Benson: . . . if it is pertinent within the commission.

The Chairman: . . . if it is pertinent, I would appreciate that.

Mr. Benson: There are some views on that.

The Chairman: What type of messages would you like us, we of the task force, to take away from this hearing in summary?

Mr. Benson: In the summer?

The Chairman: In summary.

Mr. Benson: Good luck. All I can really speak for is the Canadian Transport Commission and regulations within the commission. We have responded to your discussion paper. We have made some suggestions and, incidentally, we are not in a position to carry out all those suggestions that I have made, that should be done in the regulatory commission at the present time, but which we think should be worked on and we should do it. I do not think we can really go beyond that because we are going to be in many other areas where the problems are really quite . . .

The Chairman: In conclusion, to clean up the record, if we could move that the documents tabled today be appended to the record . . . Are there any questions on that?

Deuxièmement, je veux remercier nos interprètes qui ont travaillé avec nous aujourd'hui en dépit de leurs difficultés et problèmes.

I would also like to thank very much the five of you and your people who have worked with you to prepare this on such very short notice and for your participation, your help, your co-operation and your candour. It is most useful to us and we would also appreciate it if we could get back to you and if we have further follow-up on any of these matters.

• 1240

Mr. Benson: Anytime.

The Chairman: It is very valuable to us. On behalf of all of us, thank you.

The meeting adjourned to the call of the Chair.

[Translation]

premiers ministres en 1978, nous vous serions reconnaissants de retirer ces dossiers.

M. Benson: A vrai dire, nous pouvons aussi vous indiquer les domaines qui ont fait et font encore l'objet de conflits entre gouvernements. Par exemple, le transport par véhicule moteur.

Le président: Si vous pouviez nous faire des suggestions, nous indiquer de bons moyens de régler le problème à la satisfaction de celui qui se trouve pris, qui se trouve réglementé et tiré de part et d'autre.

M. Benson: Si ça relève de la Commission.

Le président: Oui, si ça relève. Nous vous en serions reconnaissant.

M. Benson: Il y a des opinions là-dessus.

Le président: Brièvement, à nous du groupe de travail, qu'aimeriez-vous laisser en fait de message ou d'idée?

M. Benson: D'été?

Le président: D'idées.

M. Benson: Je ne puis que vous souhaitez bonne chance. A vrai dire, je ne puis parler que de la Commission canadienne des transports et de ses règlements. Nous avons réagi à votre document d'étude. Nous avons fait des suggestions. Soit dit en passant, nous ne sommes pas en mesure de donner suite à toutes celles qui portent sur ce qui doit être fait dans une commission de réglementation. On ne peut aller plus loin, sans entrer dans des domaines où les problèmes sont réellement . . .

Le président: En terminant, pour la bonne règle; proposons que les documents déposés soient annexés au compte rendu. Y a-t-il d'autres questions?

Deuxièmement, je veux remercier nos interprètes qui ont travaillé avec nous aujourd'hui en dépit de leurs difficultés et problèmes.

Je vous remercie aussi et vos quatre collaborateurs ainsi que votre personnel qui ont dû en très peu de temps préparer cette audition. Je vous remercie pour votre participation, votre aide, votre franchise et votre collaboration. Tout cela nous a été précieux. Nous aimerions pouvoir vous contacter de nouveau s'il nous faut quelques précisions.

M. Benson: A votre convenance.

Le président: Cela nous est très utile. Merci, au nom de nous tous.

Le président lève la séance.

APPENDIX "RR-2"

BRIEF
TO
PARLIAMENTARY TASK FORCE ON REGULATORY
REFORM

SUBMITTED BY
TRANSPORT CANADA

September 19, 1980

INTRODUCTION

This Brief is presented to the Task Force on Regulatory Reform from the point of view of a department which is responsible for the administration of almost seven hundred core regulations, the majority of which are "regulations" as defined by the Task Force and is based on the experience of departmental officials who deal daily with the regulatory process. For convenience, it follows the format of the Task Force's Discussion Paper. Attached as an Appendix is a list of statutes for which the Minister of Transport is responsible along with an indication of those statutes which have had regulations made under their authority.

Transport Canada is a complex operating department. Because it is responsible for the Air, Marine and portions of the Surface modes of transport, its activities affect the daily lives of most Canadians in some way. The departmental role is stated as follows:

"To attend to the development and operation of a safe and efficient national transportation system that contributes to the achievement of government objectives and to operate specific elements of this system."

This role is accomplished through the Department's activities as owner and operator of specific facilities or services in the Air, Marine, and Surface transportation modes. It is also met by Transport Canada's leadership role in implementing the *National Transportation Act*, developing new transportation policies, changing existing policies and/or regulatory processes, consulting with carriers, shippers and users, and funding specific initiatives which contribute to improved efficiency or safety. The Department also has certain responsibilities in contributing to the achievement of other government objectives through the transportation system.

To carry out the departmental role the organizational structure of Transport Canada consists of three Sectors, a Review Group, and a Central Coordination Group. The three Sectors are: the Planning and Development Sector which consists of the Strategic Planning Group; the Operations Sector which consists of the Canadian Air Transportation Administration (CATA), the Canadian Surface Transportation Administration (CSTA), and the Canadian Marine Transportation Administration (CMTA), which includes the St. Lawrence Seaway Authority, the Canadian Coast Guard, the National Harbours Board, and the Pilotage Authorities; and the Services Sector which consists of the Personnel Group, the

APPENDICE «RR-2»

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ AU
GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE EN
MATIÈRE DE RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

PAR
TRANSPORTS CANADA

Le 19 septembre 1980

INTRODUCTION

Le présent mémoire présenté au Groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation, expose le point de vue d'un ministère chargé de l'administration de près de 700 règlements clés, dont la majorité sont des «règlements» au sens défini par le groupe de travail, et s'appuie sur l'expérience d'agents ministériels qui sont quotidiennement aux prises avec le processus de réglementation. Pour faciliter la consultation, le mémoire suit pas à pas le document d'étude du groupe de travail. On trouvera en Annexe la liste des lois dont l'application relève du ministère des Transports. Les textes de lois en vertu desquels des règlements ont été énoncés sont marqués d'une astérisque.

Transport Canada est un ministère complexe. Étant donné qu'il est responsable des moyens de transport aériens, maritimes et de certains transports de surface, ses activités ont, d'une façon ou d'une autre, un certain effet sur la vie quotidienne de la plupart des Canadiens. Le rôle du ministère est le suivant:

«S'occuper de mettre en place et d'exploiter un système national de transport, efficace et sûr, qui facilite la réalisation des objectifs gouvernementaux, et faire fonctionner certains éléments de ce système.»

Le ministère s'acquitte de ce rôle par l'acquisition et l'opération d'installations ou de services précis dans les moyens de transport aériens, maritimes et de surface. Il l'assume également en exerçant son leadership dans la mise en œuvre de la *Loi nationale sur les transports*, dans l'élaboration de nouvelles politiques de transport, la modification des politiques existantes ou des processus de réglementation, la consultation auprès des transporteurs, des affréteurs et des utilisateurs et le financement d'initiatives particulières qui contribuent à améliorer l'efficacité ou la sécurité des transports. Parmi les responsabilités du ministère figure aussi la réalisation d'autres objectifs du gouvernement par l'entremise du système de transports.

L'exécution de ce mandat ministériel est assuré par les services de Transports Canada qui comprennent trois secteurs, un groupe de revue et un groupe central de coordination. Les trois secteurs sont: le secteur de la planification et du développement qui comprend le groupe de planification stratégique; le secteur des opérations qui regroupe l'Administration canadienne des transports aériens (ACTA), l'Administration canadienne des transports de surface (ACTS) et l'Administration canadienne du transport maritime (ACTM), elle-même chargée de l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent, de la Garde côtière canadienne, du Conseil des ports nationaux et des Administrations de pilotage; enfin le secteur des services

Finance Group, the Legal Group, the Public Affairs Group and the Evaluation Group.

The major rule-making activities of the Department stem from the responsibilities of the Operations Sector to provide and operate transportation facilities and services and to ensure compliance with operating or manufacturing standards and regulations. An important continuing aspect of these responsibilities is to ensure an adequate level of safety in the national transportation system. This involves such things as the provision of aids to navigation for aircraft and ships, road/rail crossings, programs to increase safety in commercial and recreational transportation, occupational safety for transportation employees, regulatory and accident investigation activities, and security at airports and ports. For example, Transport Canada's Air and Marine Administrations are responsible for establishing and monitoring compliance with essential safety standards for aircraft and vessels respectively, their equipment, and the qualifications and performance of their associated crews. New standards aimed at increasing the level of safety for school buses operated in Canada were recently developed and implemented by the Surface Administration. Complementary to these activities are programs aimed at establishing and monitoring safety standards for essential life protection equipment used in transportation—life jackets, seat belts, etc. In addition the Department has established a Secretariat to cover all aspects of the transportation of dangerous goods including labelling, inspection, movement and accident response. The consultative process is an integral and essential part of the rule-making activity and in Transport Canada is highly developed.

Because transportation is so pervasive, and the nature of the Department's operations and activities are dynamic, Transport Canada's regulatory activity is one of the largest and most complex among government departments. The Department is not directly involved in the economic regulation per se* of the transportation industry but many Transport regulations have an economic impact on the industry and the general public. However, Transport Canada does concern itself with the policy side of economic regulation. For example, together with the Canadian Transport Commission (CTC) and the Department of Consumer and Corporate Affairs it is engaged in a study of Competition and Regulation within the transportation industry. It also takes part in interdepartmental studies on the question of appeals from the decisions of regulatory agencies and the desirability of making these agencies subject to Governor-in-Council policy direction.

Within the department, a Task Force is studying the regulations made under the provisions of the *Aeronautics Act* with a view to devising a regulatory scheme that would serve the needs of the aviation community and the public in a clear

qui comprend le personnel, les finances, le contentieux, les affaires publiques et le groupe d'évaluation.

Les principales activités de réglementation du ministère découlent de ses responsabilités dans le secteur des opérations qui est chargé de fournir et d'exploiter des moyens et services de transport et d'assurer que les normes et règles d'opération et de fabrication soient respectées. Un des principaux aspects permanents de ces responsabilités est de veiller à ce que le système national de transport ait un niveau de sécurité adéquat. Cela signifie, entre autres, que le ministère doit fournir des aides à la navigation pour les avions et les navires, et des viaducs et des traverses de chemins de fer, mettre sur pied un programme d'amélioration de la sécurité des transports commerciaux et récréatifs, promouvoir la sécurité au travail des employés des transports lancer activités de recherches en matière de réglementation et d'accidents et veiller à la sécurité des aéroports et des ports. Les Administrations des transports maritime et aérien du ministère, par exemple, sont chargées d'établir des normes de sécurité essentielles respectivement pour les navires et les avions, de veiller à ce que leur équipement les respectent et de contrôler les qualifications et le rendement de leurs équipages. L'Administration du transport de surface a récemment élaboré et mis en œuvre de nouvelles normes visant à améliorer la sécurité des autobus scolaires opérant au Canada. A ces activités s'ajoutent des programmes dont le but est d'établir et de surveiller les normes de sécurité pour l'équipement essentiel de protection de la vie utilisé dans les transports, tels les gilets et ceintures de sauvetage, etc. En outre, le ministère a créé un Secrétariat qui s'occupe de tous les aspects du transport des matières dangereuses, notamment de l'étiquetage, de l'inspection, du déplacement et de la réaction aux accidents de ces matières. La consultation est une partie intégrante et essentielle du processus de réglementation et ou y a très souvent recours à Transports Canada.

Comme les transports sont une activité omniprésente et que les opérations et activités du ministère sont de nature dynamique, l'activité de réglementation de Transports Canada est l'une des plus importantes et des plus complexes de tous les ministères. Le ministère n'est pas directement mêlé à la réglementation économique comme telle* de l'industrie des transports, mais un grand nombre de règlements sur les transports ont un impact économique sur l'industrie et le public en général. Transports Canada s'intéresse néanmoins à la réglementation économique en tant que politique. Par exemple, en collaboration avec la Commission canadienne des transports (CCT) et le ministère de la Consommation et des Corporations, il étudie la concurrence et la réglementation dans ce secteur économique. Le ministère participe aussi à des études interministérielles relatives aux appels interjetés contre les décisions des organismes de réglementation et au sujet de l'opportunité d'assujettir ces organismes aux directives du gouverneur en conseil.

Le ministère a formé un groupe de travail qui étudie les règlements faits en vertu des dispositions de la *Loi sur l'aéronautique* afin d'élaborer un ensemble réglementaire qui répond clairement et logiquement aux besoins des gens de l'air et

* A number of the Acts listed in the Appendix as the responsibility of the Minister of Transport provide for economic regulation but the regulatory provisions in these Acts are administered by the Canadian Transport Commission.

* Plusieurs des lois énumérées dans l'annexe et relevant du ministre des Transports prévoient un réglementation de type économique, mais les dispositions réglementaires de ces lois sont administrées par la Commission canadienne des transports.

logical manner. Many of its concept papers have been distributed for comment and some are already being implemented. Similar activity is also taking place in the Marine Administration which has a unit dedicated to the devising of up-to-date, simplified, comprehensive regulations to be enacted under the *Maritime Code* when it supercedes the *Canada Shipping Act*.

To simplify the whole area of rule-making for departmental officials as well as for the general public and agencies outside Transport, a Central Registry for Regulations and Statutory Instruments was established. It contains copies of all statutes for which the Minister of Transport is responsible, all associated regulations and statutory instruments, and copies of certain rules under the jurisdiction of other departments which are of interest to Transport. The Registry operates on the basis of a Departmental Registrar being the focal point of contact with Group Rules Coordinators who keep the Registrar informed about the development of new regulations or amendments. In conjunction with the Group Coordinators, the Registrar monitors the preparation and progress of rule making to ensure that sufficient consideration is given to relevant procedures, directives, and government policies emanating from authorities such as PCO, the Joint Parliamentary Committee, and Treasury Board.

Establishment of the Regulations Registry has produced a more effective and efficient system for rule-making in Transport Canada. In addition to being an essential link between the Department and external organizations involved in regulatory matters the Registry provides an effective mechanism for monitoring, coordinating and expediting rule changes through all stages of the regulatory process.

to respond to the need for users throughout the Department to be provided with complete and current regulatory information an automated system has been developed to print and distribute, on a regular basis, an updated consolidation of all Transport Canada regulations. Ways and means of making the consolidated regulatory material available to the transportation industry is currently under examination.

The remainder of this Brief contains comments on some of the suggestions put forward in the Discussion Paper that was circulated by the Task Force. These comments can be grouped into five main themes.

1. The department is responsible for a wide variety of regulations, a number of which, although not in the "economic regulation" category as strictly defined, have a wide economic impact on industry and the public.
2. The department is now conducting a major review of regulations made under the *Aeronautics Act* and is developing regulations to be made under the new *Maritime Code*.
3. The department has developed an extensive consultation process.
4. The department is making significant progress in consolidating and making available its rules and regulations; and

du public. Un grand nombre de ces documents d'étude ont circulé pour commentaires et certains ont déjà commencé à être mis en œuvre. L'Administration maritime effectue un travail analogue par l'intermédiaire d'un groupe chargé de proposer une réglementation à jour, simplifiée et globale, s'appuyant sur le *Code maritime* dans tous les cas où celui-ci l'emporte sur la *Loi sur la marine marchande du Canada*.

On a par ailleurs créé un Registre central des règlements et textes réglementaires afin de démystifier toute la tâche de réglementation pour les fonctionnaires du ministère, le public en général et les agences extérieures au ministère. On y trouve un exemplaire de toutes les lois dont le ministère des Transports est responsable, de tous les règlements et instruments réglementaires connexes, ainsi que des exemplaires de certaines règles relevant de la compétence d'autres ministères mais pouvant intéresser les Transports. Le fonctionnement du registre est confié à un registraire du ministère; il sert d'intermédiaire entre les coordonnateurs de la réglementation de chaque groupe, qui lui communiquent tous les nouveaux règlements et modifications. Le registraire, en collaboration avec les coordonnateurs de groupe, surveille les travaux préparatoires à la réglementation et à son élaboration et veille à ce qu'une attention suffisante soit donnée aux procédures et directives pertinentes, et aux politiques gouvernementales émanant par exemple du BCP, du Comité parlementaire conjoint ou du Conseil du trésor.

La création de ce registre de la réglementation a eu pour effet d'améliorer l'efficacité du système de réglementation à Transports Canada. Ce registre est ainsi devenu une maille essentielle entre le ministère et les organismes extérieurs qui s'occupent de réglementation et est un merveilleux appareil pour surveiller, coordonner et accélérer la modification à toutes les étapes du processus de réglementation.

Pour répondre aux besoins des utilisateurs et leur fournir des informations complètes et à jour en matière de réglementation dans tous les ministères, tous les règlements de Transports Canada ont été codifiés et sont imprimés et distribués régulièrement à l'aide d'un système automatisé. On cherche actuellement à trouver le moyen de mettre toute cette modification à la disposition de l'industrie des transports.

On trouvera dans les paragraphes suivants de ce mémoire des observations sur quelques-unes des propositions du document d'étude distribué par le groupe de travail. On peut grouper ces observations sous cinq grands thèmes:

1. Le ministère est responsable d'un très grand nombre de règlements; plusieurs d'entre eux ont un impact économique sur l'industrie et le public, même s'ils ne correspondent pas exactement à la définition qui est donnée de la «réglementation économique».
2. Le ministère a entrepris une vaste révision de la réglementation édictée en vertu de la *Loi sur l'aéronautique* et est en train d'élaborer une réglementation découlant du nouveau *Code maritime*.
3. Le ministère a mis en place tout un appareil de consultation.
4. Le ministère fait d'importants progrès dans la codification de ses règles et règlements et dans leur accessibilité; et

5. The department although not directly involved in the making of economic regulations per se is involved in the policy making that precedes the enactment of such regulations.

TRANSPORT CANADA RESPONSE TO TASK FORCE SUGGESTIONS

Based on the Department's practical experience with the regulatory process, the following comments on particular suggestions are put forward, where applicable, for consideration by the Task Force.

Suggestion 1—Officials of Federal Departments and agencies should consult with interested individuals and groups as early as possible when regulatory intervention is contemplated.

The three Administrations of Transport Canada, Air (CATA), Marine (CMTA) and Surface (CSTA) all make extensive use of the consultative process during the development of regulations, both at the proposal and drafting stages. Although the practice of the Administrations has much in common, there are differences. The practice in each Administration is as follows:

CATA

Informal consultation takes place, when the problem to be resolved by regulation is being defined and the solution options developed. On selection of a regulatory course of action, draft regulations are developed and formal consultation is undertaken. This consultation may take the form of select formal consultation which is by letter to those affected by or interested in the proposed regulation allowing at least 30 days for the submission of comments. In select formal consultation, comments on the proposed regulation may be solicited from the aviation industry including private pilots associations and employee associations, aviation publications, Provincial Governments and other Federal Departments.

Alternatively public formal consultation may be undertaken by publishing a notice of the proposed regulation in Part I of the Canada Gazette. Comments may also be solicited from members of the aviation community and the general public. At least 60 days is allowed for the submission of comments.

CMTA

During development of proposals by the Coast Guard Legislation Development unit for the *Maritime Code* and amendments to the *Canada Shipping Act*, and regulations made under them, extensive consultation takes place, including: forwarding proposals to industry, consultation with special bodies such as the Canadian Bankers' Association the Canadian Bar Association and the Canadian Yachting Association, conferences to discuss proposals in Ottawa, and meetings with individual organizations to clarify specific proposals.

5. Bien que le ministère ne soit pas directement mêlé à l'élaboration des règlements économiques en tant que tel, il participe à l'énoncé des orientations qui précède leur adoption.

RÉPONSE DE TRANSPORTS CANADA AUX PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL

Fort de son expérience du processus de la réglementation, le ministère soumet au groupe de travail, pour considération, les observations suivantes relatives à certaines de ces propositions.

Proposition 1—Lorsque le gouvernement envisage d'élaborer un règlement, il conviendrait que les responsables des organismes et ministères fédéraux engagent le plus tôt possible un processus de consultation avec des individus et les groupes concernés.

Les trois Administrations de Transports Canada, à savoir l'Administration aérien (ACTA), maritime (ACTM) et de surface (ACTS), recourent constamment à la consultation pendant l'élaboration des règlements, à l'étape de la proposition et à celle de la rédaction. Bien que la pratique soit presque semblable dans chaque Administration, il existe néanmoins des différences. Voici donc ce qui se fait dans chacune d'entre elles:

ACTA

Lorsqu'on cherche à définir le problème qu'une réglementation doit résoudre et à explorer les diverses solutions possibles, on procède à des consultations officielles. Une fois qu'on a choisi dans quel sens on orientera la réglementation, une première rédaction des règlements est faite des consultations officielles sont alors entreprises. Celles-ci peuvent prendre la forme de consultations officielles sélectives consistant à adresser une lettre aux personnes touchées ou intéressées par le règlement proposé, et à leur donner au moins 30 jours pour présenter leurs observations. Cette forme de consultation peut aussi être utilisée pour obtenir, sur la réglementation proposée, les remarques de l'industrie aéronautique, notamment celles d'associations privées de pilotes ou d'employés, de publications sur l'aéronautique, de gouvernements provinciaux et d'autres ministères fédéraux.

On peut aussi procéder à une consultation officielle en publiant dans la Partie I de la Gazette du Canada un avis relatif à la réglementation proposée. On peut encore solliciter les observations de membres de gens de l'air et du public en général. Dans ce cas, un délai de 60 jours est accordé pour la présentation d'observations.

ACTM

Au cours de l'élaboration, par le service d'élaboration de la législation de la Garde côtière, de propositions concernant le *Code maritime* et de modifications relatives à la *Loi sur la marine marchande du Canada*, ainsi que des règlements qui en découlent, de nombreuses consultations ont eu lieu: présentation des propositions à l'industrie, consultation avec des organismes spéciaux tels l'Association des banquiers canadiens, l'Association du barreau canadien ainsi que la Fédération canadienne de yachting, conférences organisées à Ottawa afin

Twice yearly meetings of the Marine Safety Advisory Council organized by the C.G. Ship Safety Branch are effective methods of obtaining the view of all sections of the industry.

CSTA

In the administration of the *Motor Vehicle* and *Motor Vehicle Tire Safety Acts* periodic meetings are held with committees representing the regulated industry. At these meetings current regulatory activity is reviewed. The most significant bodies represented are the Motor Vehicle Manufacturers Association (M.V.M.A.) and the Automobile Importers of Canada (A.I.C.). In the majority of instances, between one and four years notice is provided prior to the effective date of a new regulation.

In addition, the Consumers' Association of Canada and the Canadian Automobile Association are consulted during the development of statutes and regulations.

Regulations made under the *Railway Act* are, for the most part, the responsibility of the Canadian Transport Commission.

Other groups in Transport Canada follow much the same practice for those few regulations made by them.

The experience of the Administrations is that their consultative processes work well and are essential to the development of good rules.

Care should be taken, however, to ensure that the consultative process is well-thought out, does not itself become a non-productive burden on those consulted, and would not require—without justification—additional resources to implement or monitor associated systems or procedures.

Suggestion 2—The Federal Government should establish a system to ensure that advance notice is given of new regulations made under federal statutes.

A notice in the *Canada Gazette* of a proposed regulation has been found to be adequate to alert industry of proposed regulatory changes since industry and user associations monitor the *Gazette*. In addition, the consultative process described above apprises those concerned. A notice published in the *Gazette* 60 days in advance rather than 30 would allow more time for response. In addition, notices in trade journals indicating that regulations were published in the *Gazette* on a certain date, would be useful.

Individual notice of each separately-identifiable regulatory change has been found to provide flexibility in responding to technological change and the legitimate needs of industry and would be preferred to "a regulatory calendar". Since a regulatory calendar could require additional resources to implement, a cost/benefit assessment should be made prior to the introduction of such a system.

de discuter les propositions et rencontres avec diverses organisations afin d'expliquer certaines propositions.

Les rencontres semestrielles du Conseil consultatif sur la sécurité maritime organisées par la Direction de la sécurité des navires de la Garde côtière constituent un bon moyen de connaître l'opinion de tous les secteurs de l'industrie.

ACTS

Pour appliquer la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles ainsi que la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile, on organise des rencontres périodiques avec des comités représentant l'industrie réglementée, rencontres consacrées à l'étude de la réglementation en vigueur. Les organismes les plus importants représentés sont la Société des fabricants de véhicules à moteur (M.V.M.A.) ainsi que les Importateurs d'automobiles du Canada (A.I.C.). Dans la plupart des cas, un préavis d'un à quatre ans est donné avant la date d'entrée en vigueur d'un nouveau règlement.

En outre, l'Association des consommateurs du Canada ainsi que l'Association canadienne des automobilistes sont consultées pendant l'élaboration des projets de lois et des règlements.

La plupart des règlements établis en vertu de la Loi sur les chemins de fer relèvent de la Commission canadienne des transports.

D'autres groupes de Transport Canada procèdent à peu près de la même façon à l'égard des quelques règlements qu'ils établissent.

Les administrations ont appris par expérience que leur processus de consultation est efficace et qu'il est essentiel à l'élaboration de règles convenables.

Il faut toutefois s'assurer que le processus de consultation est bien conçu et qu'il ne constitue pas finalement un fardeau improductif pour les entreprises consultées et qu'il ne nécessitera pas—sans justification—l'engagement de ressources supplémentaires pour appliquer ou contrôler les systèmes ou les procédures connexes.

Proposition 2—Le gouvernement fédéral devrait mettre sur pied un système qui permettrait d'aviser à l'avance le public des nouveaux règlements d'application des lois fédérales.

La publication d'un avis dans la *Gazette du Canada* relativement à un projet de règlement a été jugée suffisante lorsqu'il s'agit d'informer l'industrie de tout changement prévu à un règlement puisque l'industrie et les associations d'utilisateurs vérifient le contenu de la *Gazette*. En outre, le processus consultatif décrit plus haut sert à informer les intéressés. Un avis publié soixante jours avant la promulgation plutôt que trente laisserait au public plus de temps pour réagir. En outre, il serait également utile de publier dans des journaux spécialisés des avis indiquant qu'un règlement a été publié dans la *Gazette* à une certaine date.

Au lieu de publier «un calendrier des règlements», il serait préférable d'envisager la publication d'un avis pour chaque changement distinct apporté à un règlement; il y aurait de la sorte une certaine souplesse permettant de tenir compte des changements d'ordre technique et des besoins légitimes de l'industrie. Comme la publication d'un calendrier des règlements pourrait exiger des déboursés supplémentaires, il fau-

To inform the general public, articles in the media could be used. Thought could be given to issuing a list of regulations, indicating the *Gazette* reference, to be posted regularly in every library and branch post office.

Suggestion 3—The Federal Government should ensure that “Public Interest” Groups can participate adequately in the federal regulatory process by providing funding and/or other support.

The establishment and maintenance of mailing lists with a wide base, which are then used for consultative purposes can ensure that a broad range of opinion is received. Opinions need not be expressed in a formal, expensive manner. Often, a simple, well-phrased letter is more than adequate. The bulk of federal regulatory activity is not the subject of formal public hearings and Transport Canada has little direct experience in this area. As far as it is aware, industry is satisfied with present arrangements although sometimes, of course, some groups feel their views are not given sufficient weight. It is to the government's advantage to ensure regulations are sensible and workable otherwise compliance problems arise. Compromise is usually possible.

Suggestion 4—Parliament should enact, without delay, a freedom of information statute that will ensure, subject to limited exceptions, public access to information concerning government regulations.

Through the consultative process described above, those who would be affected by regulations usually have access to information.

CATA is proposing to make this information available in a more formal manner by making available to the public a docket which will be established on each *Aeronautics Act* safety regulation being developed or amended. It will contain all written submissions and responses, records of telephone calls, records of meetings, transcripts of public meetings, all correspondence related to the above as well as any Socio-Economic Impact Analysis and summary.

Suggestion 5—A special regulatory impact analysis, assessing the costs, benefits and distributive effects of a proposal should be prepared for every proposed new Federal Statute or regulation *expected to have a significant impact on the private sector*.

The regulation-makers in Transport Canada, as a matter of course, make estimates of the economic impact on the public and industry of a proposed regulation and collect this information during the consultative process. Indeed this must be done under the Treasury Board directive concerning regulations made in the Health Safety and Fairness area in order to determine whether the regulation will have a major or minor impact. Difficulty is encountered, however, in preparing cost-benefit analyses on safety regulations. To apply this policy to

draît procéder au préalable à une étude de rentabilité avant d'adopter un système de ce genre.

Pour informer le grand public, on pourrait recourir aux journaux. Il faudrait également étudier la possibilité de publier une liste des règlements, avec renvois à la *Gazette*, liste qui serait affichée en permanence dans toutes les bibliothèques et succursales postales.

Proposition 3—Le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que les «groupements d'intérêt public» soient en mesure de participer pleinement à l'élaboration des règlements fédéraux, soit en participant à leur financement, soit en les aidant de quelque autre façon.

La création et la mise à jour de listes de diffusion sur une vaste échelle, listes qui pourraient servir ensuite à des fins de consultation, permettraient de recueillir un bon éventail d'opinions. Inutile, pour faire valoir son point de vue, d'engager des frais et de présenter un mémoire en bonne et due forme. Il arrive souvent qu'une simple lettre bien conçue suffisse largement. La presque totalité de la réglementation fédérale ne fait pas l'objet d'audiences publiques officielles et Transports Canada a bien peu d'expérience formelle dans ce domaine. Pour sa part, l'industrie est satisfaite des dispositions actuelles bien que, naturellement, il arrive parfois que certains groupes estiment qu'on ne tient pas suffisamment compte de leur opinion. Le gouvernement a donc tout avantage à veiller à ce que les règlements soient sensés et applicables s'il veut éviter les problèmes au moment de leur application. Il y a habituellement place pour des compromis.

Proposition 4—Le Parlement devrait adopter sans délai une loi sur la liberté d'accès à l'information qui, sous réserve de certaines exceptions, donnerait accès à l'information sur la réglementation publique.

Par le biais du processus de consultation décrit plus haut, les personnes qui seraient touchées par les règlements ont habituellement accès à l'information.

L'Administration canadienne du transport maritime (ACTM) propose de mettre ces renseignements à la disposition du public de façon plus officielle au moyen d'un registre qui sera à l'égard de chaque règlement de sécurité élaboré ou modifié en application de la Loi sur l'aéronautique. Ce registre contiendra toutes les propositions écrites ainsi que les réponses, les listes d'appels téléphoniques, des rencontres, les transcriptions des audiences publiques, toute la correspondance ayant trait au sujet susmentionné ainsi que toute analyse des retombées socio-économiques et un résumé.

Proposition 5—Il conviendrait de faire une analyse spéciale de l'impact des règlements, évaluant les coûts, les avantages et les effets de chaque nouveau projet de loi ou de règlement fédéral susceptible d'avoir des retombées importantes sur le secteur privé.

Les autorités de réglementation de Transports Canada, évaluant, dans le cours normal de leurs travaux, les retombées économiques des projets de règlement sur le public et l'industrie et rassemblent ces données au cours du processus de consultation. De fait, cela doit se faire aux termes de la directive du Conseil du Trésor concernant les règlements établis dans les domaines de la sécurité, de la santé et de l'équité en vue de déterminer si le règlement aura un effet bénin ou important. Des difficultés surgissent lorsqu'il s'agit de

regulatory statutes could be difficult because often the economic impact cannot be assessed until regulations setting out detailed requirements, rather than policy, are devised.

Often, industry is prepared to meet a proposed raising of standards on a voluntary basis (for example, CSTA has found that the automobile industry is voluntarily reducing the fuel consumption of its automobiles). Through voluntary action, industry is able to make improvement in products and services during normal production activities and thus lessen the economic impact of changes. Thus, when significant costs to industry are identified, it would be useful to make this information available on an industry-wide basis during the consultative process.

The SEIA program is relatively new and, to date, apart from an SEIA on school bus standards done as part of a Treasury Board pilot program, none have been completed in Transport Canada. One is now in progress in connection with the proposed *Transportation of Dangerous Goods Regulations* and one contemplated on standards for marine carriage of Liquid Natural Gas (LNG). Monitoring takes place through the Regulations Registry, described in the Introduction, and requires that a statement on the status of a proposed regulation (Health, Safety, Fairness? Major? Minor?) must be attached to each draft regulation going forward to PCO (Regulations Counsel). In addition, the Treasury Board group (TAG) surveyed departments and industry contacts in the Spring of 1980 and the information gathered through this survey has been described by the representatives of Treasury Board appearing before the Task Force.

It would seem preferable, because of expertise, to leave the preparation of SEIA's to the concerned department although centralization could conceivably conserve resources.

Although impact analyses of various types would be useful tools in assessing economic regulations, Transport Canada would advise against making SEIA's mandatory, even if limited to cases having substantial public impacts, because the regulations that are made often follow almost automatically from policy decisions of the government, which decisions have already been subject to extensive analysis and consultation. CTC's new regulations governing ABC charters are a case in point and, in this connection, we would draw the attention of the Task Force to the current study of Competition and Regulation being carried out by Transport Canada, the CTC and the Department of Consumer and Corporate Affairs. This comprehensive study has been underway for some time and could lead to recommendations for extensive changes in the economic regulatory framework within which Canadian transportation operates.

faire des analyses de rentabilité pour les règlements ayant trait à la sécurité. Il pourrait être difficile d'appliquer cette analyse aux projets de loi à caractère réglementaire parce qu'il arrive souvent que les répercussions économiques ne peuvent être évaluées tant que le règlement établissant en détail les exigences, plutôt que la politique, n'ont pas été élaborés.

Il arrive souvent qu'une industrie est disposée en toute connaissance de cause à se soumettre à certaines normes a découvert, par exemple, que l'industrie automobile diminue de sa propre initiative la consommation d'essence. Par le biais d'une action volontaire, l'industrie est en mesure d'améliorer ses produits et ses services dans le cadre ses activités normales de production. L'incidence des changements sur le plan économique s'en trouve réduite. Ainsi, lorsqu'on se rend compte que l'industrie devra absorber des coûts importants, il serait utile de transmettre ces renseignements à toutes les entreprises au cours du processus de consultation.

Le programme AISE (analyse de l'impact socio-économique) est relativement nouveau et, jusqu'à maintenant, à part une analyse de type AISE des normes régissant les autobus scolaires réalisée grâce à un programme pilote du Conseil du Trésor, aucune autre analyse n'a été terminée à Transports Canada. Une analyse est actuellement en cours en ce qui concerne le projet de règlement sur le transport des marchandises dangereuses; une autre analyse est prévue quant aux normes relatives au transport maritime du gaz naturel liquéfié. Le contrôle se fait au moyen du registre des règlements dont il est question en introduction et exige qu'une déclaration relative au statut d'un projet de règlement (santé, sécurité, équité, importance) soit jointe à chaque avant-projet de règlement présenté B.C.P. (bureau du conseiller en réglementation). En outre, le groupe du Conseil du Trésor (TAG) a fait au printemps de 1980 une étude sur les contacts des ministères et des industries et ont parlé des résultats de cette étude par les représentants du Conseil du Trésor lors de leur comparution devant le groupe de travail.

Il semblerait préférable de confier la préparation des analyses des retombées socio-économiques aux ministères en cause en raison de leurs connaissances poussées en la matière bien qu'il soit très concevable que la centralisation puisse permettre des économies.

Bien que les diverses analyses des répercussions puissent constituer un moyen efficace d'évaluer les règlements à caractère économique, Transports Canada s'opposerait à rendre les analyses de type AISE obligatoires, même si ces dernières étaient limitées à des cas ayant des répercussions importantes sur le public, parce qu'il arrive souvent que les règlements soient établis presque automatiquement à la suite de décisions ou de lignes de conduite arrêtées par le gouvernement; or, dans ces cas-là toutes les analyses et toutes les consultations sont déjà faites. De nouveaux règlements de la Commission canadienne des transports régissant les avions nolisés ABC constituent un cas intéressant à cet égard. A ce propos, nous signalons au groupe de travail l'étude de la concurrence et des règlements faite conjointement par Transports Canada, la Commission canadienne des transports ainsi que les ministères de la Consommation et des Corporations. Cette vaste étude a été entreprise il y a quelque temps déjà et pourrait aboutir à des recommandations quant aux changements importants à

Suggestion 6—Copies of each regulatory impact analysis and the draft regulations should be published in advance and made available for inspection at federal government offices throughout the country.

Advance publication of an impact analysis, or a summary of it, along with the proposed regulation, in the Gazette as is now required for SEIA's in the Health, Safety and Fairness areas, would be useful to industry but it is doubtful whether the general public would find them as useful, given the sophisticated methodology employed. This is not to say that the public should not have access to these analyses but that they could be made available on request through the machinery established in each department for making information available to the public and without special facilities being set up.

Care should be taken to protect commercial information given in confidence lest sources dry up.

Suggestion 7—Federal Government Departments and agencies should periodically review and evaluate their various regulatory activities.

Regulatory activity should certainly be reviewed on a regular basis. In addition, review should taken place when a new regulation is proposed or amendments to an old regulation are being considered. A centralized departmental assessment, audit, and review procedure to consider whether regulations are effective both as to what they accomplish and what cost is involved could be useful but this would be costly unless carried out selectively.

Suggestion 8—All regulations promulgated under Federal Statutes should be automatically reviewable by an appropriate Standing Committee of Parliament

The review of regulations against criteria vis-a-vis their legality and propriety by the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has done much to improve the quality of regulations. The question whether policy review would be effective is beyond Transport Canada's competence but such procedure could affect the timeliness of regulatory activity.

As an operating Department with responsibilities for maintaining and enforcing standards for safety in Canadian transportation, Transport Canada implements a substantial number of safety-related amendments to regulations to keep Canadian legislation abreast of internationally accepted technological developments and standards. Review of these regulations could, therefore, need a high degree of expertise.

Unfortunately, it is often difficult to correct deficiencies in statute law which have been pointed out by the Standing Joint Committee because of competing priorities for House time. A possible cure for this problem could be an "Omnibus" Bill sponsored by the Standing Joint Committee which would correct anomalies, some of which are not suitable for the inclusion in the annual "Housekeeping" Bill.

apporter au cadre de la réglementation à caractère économique qui régit les transports, au Canada.

Proposition 6—L'analyse des retombées de chaque règlement et les projets de règlement devraient être publiés à l'avance et tous les Canadiens devraient pouvoir obtenir ces documents auprès des services fédéraux.

La publication à l'avance dans la Gazette d'une analyse d'un impact ou un résumé de cette dernière, ainsi que du projet de règlement, comme la loi l'exige à l'heure actuelle pour les analyses de type AISE dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'équité, serait utile à l'industrie, mais il faut se demander si le grand public les trouverait utiles, compte tenu de la méthode complexe employée. Nous ne voulons pas dire pas là que le public ne devrait pas avoir accès à ces analyses mais plutôt qu'il faut les fournir sur demande en utilisant les mécanismes de diffusion de chaque ministère, sans mettre aucun service spécial sur pied.

Il faut toutefois protéger les renseignements à caractère commercial et confidentiel si l'on veut conserver ses sources d'information.

Proposition 7—Les ministères et organismes du gouvernement fédéral devraient analyser et évaluer périodiquement leurs diverses activités de réglementation.

L'activité de réglementation devrait certes faire l'objet d'un examen permanent. En outre, une révision devrait être faite lorsqu'un nouveau règlement est proposé ou que des modifications doivent être apportées à un ancien règlement. Il pourrait être utile que le ministère procède à une évaluation, à une vérification ainsi qu'à une révision centralisées afin de voir si le règlement joue son rôle et d'en évaluer les coûts. Une mesure de ce genre serait toutefois coûteuse si elle n'était pas appliquée de façon sélective.

Proposition 8—Tous les règlements édictés en vertu de lois fédérales devraient automatiquement être examinés par un Comité parlementaire compétent

L'étude des règlements par le comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, en fonction des critères de «légalité et d'opportunité» a beaucoup amélioré leur qualité. La question de savoir s'il serait efficace d'étudier les principes directeurs ne relève pas de la compétence de Transports Canada mais cette façon de procéder pourrait compromettre l'à-propos des mesures réglementaires.

En tant que ministère responsable du maintien et de l'application des normes de sécurité touchant les transports au Canada, Transports Canada apporte aux règlements un nombre important de modifications ayant trait à la sécurité afin de garder la législation canadienne au fait des développements et des normes technologiques acceptés à l'échelle internationale. Il se pourrait donc que l'étude de ces règlements exige un très haut niveau de compétences.

Malheureusement, il est souvent difficile de corriger, en raison des priorités des divers travaux de la Chambre, les lacunes signalées par le Comité mixte permanent dans les textes statutaires. Pour résoudre ce problème, le Comité mixte permanent pourrait peut-être déposer un Bill «Omnibus» qui corrigerait les erreurs, car certaines ne peuvent être incluses dans le Bill d'ordre administratif annuel.

Suggestion 9—Every regulatory impact analysis prepared by the Government, as well as the accompanying draft regulations, should be automatically reviewable by Parliament

No comment

Suggestion 10—The Government should, when introducing new legislation before Parliament, table drafts of proposed regulations that will be required for a regulatory scheme

It is thought that this suggestion is sensible if the practice was to have draft regulations tabled with the appropriate Committee. In fact, this course of action was followed when the *Transportation of Dangerous Goods Act* was being considered by the Transport committee of the House. In some instances, it might be difficult to produce draft regulations. For example, when a Board or Commission would be established by an Act, the regulations governing the “modus operandi” of such a body might depend to a large extent on the wishes of the not-yet appointed head of that body. Perhaps, the tabling of regulations could be at the discretion of the appropriate Committee instead of a hard and fast rule being made.

Suggestion 11—“Sunset” clauses should be inserted in federal regulatory legislation to ensure that Parliament has the opportunity to re-assess them on a regular basis

This suggestion would serve to prompt the needed, regular review of regulatory legislation but it is suggested that this would not be appropriate to all legislation. There should be selectivity in applying this proposal. There is the slight danger that regulatory bodies would devote resources to self-justification as the time for review came near. In the case where legislation have been enacted to implement Canada's international commitments—e.g. parts of the *Canada Shipping Act* and the *Aeronautics Act* and their regulations—the insertion of a “sunset” clause would not be advisable.

Suggestion 12—Parliament should review evaluations of the Government's existing regulatory programs

No Comment

Suggestion 13—The annual reports of all Federal Departments and Agencies should be automatically and permanently referred to the appropriate Standing Committees of the House of Commons

No comment.

Suggestion 14—The form of departmental and agency estimates, and the procedures governing parliamentary approval of the estimates, should be changed to facilitate parliamentary control over the Government's regulatory activity

No comment

Suggestion 15—The Federal Government should produce and Parliament should give approval to a “regulatory budget” that establishes limits on the level of costs that any Department or Agency can impose on the private sector through its regulatory activities

No comment

This suggestion is not thought to be an advisable approach. After the cost to the private sector of new regulatory provi-

Proposition 9—Le Parlement devrait automatiquement examiner l'analyse d'impact de chaque règlement, préparée par le gouvernement, ainsi que les projets de règlement l'accompagnant

Sans commentaire

Proposition 10—En présentant de nouvelles mesures législatives au Parlement, le gouvernement devrait déposer les projets de règlements nécessaires à un plan de réglementation

Cette proposition serait sensée si les projets de règlements étaient déposés auprès du Comité pertinent. De fait, cette démarche a été suivie lorsque la Loi sur le transport des marchandises dangereuses a été étudiée par le Comité des transports de la Chambre. Dans certains cas, il pourrait être difficile de produire un projet de règlement. Par exemple, lorsqu'une loi crée un office ou une commission, le règlement régissant le mode d'opération de cet organisme dépend, dans une large mesure, de la volonté de la direction, non encore nommée, de cet organisme. Il vaudrait alors peut-être mieux laisser le dépôt du règlement à la discrétion du Comité pertinent plutôt que de fixer une règle rigoureuse et expéditive.

Proposition 11—Des dispositions de limitation de durée devraient être insérées dans les textes législatifs fédéraux à caractère réglementaire afin de s'assurer que le Parlement les revoit régulièrement.

Cette proposition permettrait d'accélérer l'étude régulière et indispensable des textes législatifs à caractère réglementaire mais d'aucuns prétendent que cela ne conviendrait pas à toutes les mesures législatives et qu'il faudrait opérer une certaine sélection. Il y a danger que les organismes de réglementation consacrent tout leur temps à se justifier au fur et à mesure que la date de l'étude approche. Dans le cas où un texte législatif a été promulgué afin de respecter des engagements internationaux pris par le Canada—par exemple, certaines parties de la *Loi sur la marine marchande du Canada* et de la *Loi sur l'aéronautique*, et leurs règlements d'application—il ne serait pas à conseiller d'ajouter des dispositions de temporisation.

Proposition 12—Le Parlement devrait-il examiner les évaluations des programmes de réglementation existants

Sans commentaire

Proposition 13—Les rapports annuels de tous les ministères et organismes fédéraux devraient être déférés automatiquement et en permanence aux comités qualifiés de la Chambre des communes

Sans commentaire

Proposition 14—La présentation des révisions budgétaires des ministères et des organismes ainsi que des modalités qui en régissent l'approbation par le Parlement devraient être modifiées afin de permettre à ce dernier de mieux contrôler la fonction de réglementation gouvernementale

Sans commentaire

Proposition 15—Le gouvernement fédéral devrait présenter au Parlement sur approbation un «budget de réglementation» qui fixerait des limites aux dépenses qu'un ministère ou un organisme peut causer au secteur privé par la réglementation qu'il impose

Sans commentaire

Cette proposition n'est pas jugée opportune. Une fois qu'auront été évalués au moyen de l'AISE les coûts que subira le

sions has been estimated through the SEIA, the sponsoring department or agency is accountable for the decision to proceed with the proposed regulation or to modify it in order to lessen the financial impact or to abandon it. Should the final estimated cost, which is difficult to arrive at for "safety" regulations, be established as a ceiling, difficulties would arise if for example economic conditions changed, manufacturing processes were altered to improve the end product, etc. Periodic review of regulations by the responsible department could include a review of current costs.

Suggestion 16—The policy mandate of an agency should be clearly stated in its enabling Act

A "clearly stated mandate" would imply a high degree of specificity which in turn would make the system inflexible and remove the necessary judgement component from regulatory activity. On the other hand, a vague statute would not provide any sense of direction. One possible approach might be to include a general mandate, together with a provision for policy direction from the government.

Suggestion 17—All relevant legislation should contain a provision empowering the Governor in Council to issue, by order, policy directives that modify, change or vary the policy established in the legislation

If this suggestion is accepted, policy directives, should be consistent with the enabling legislation. While policy directives could clarify legislative intent in specific situations, they should not, in Transport Canada's view, modify or change it. Policy input sometimes occurs during the "Appeal" process, to which many regulatory agency decisions are subject. For example, some decisions made by the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission are appealable to the Minister of Transport and to the Governor in Council.

Suggestion 18—The procedure for a policy directive should provide full opportunity for comment by the private sector on proposed policy changes

It is now increasingly Transport Canada's practice to develop policy, as far as is practicable, in consultation with industry, the provinces and the public.

Suggestion 19—All relevant legislation should be amended to provide the Governor in Council with the power to review the decisions of regulatory agencies on the grounds that they failed to consider or improperly applied policy set out in the governing legislation or altered by a policy directive

In the case of CTC decisions, the only area in which Transport Canada has expertise, provisions are included in Section 64 of the *National Transportation Act* for appeal to the Governor-in-Council, as well as to the Federal and Supreme Courts. In addition, the Governor-in-Council can act on his own motion. In Transport Canada's experience, this provision works well. As yet no procedural rules apply to appeals (petitions) to the Governor-in-Council. It should be noted, however, that in the case of appeals to the Minister of

secteur privé par suite de l'adoption d'une nouvelle réglementation, il appartient au ministère ou à l'organisme de décider s'il faut adopter le règlement tel quel ou le modifier afin d'atténuer ses retombées financières ou encore l'abandonner. Si les prévisions finales de coût, qui sont difficiles à établir dans le cas d'un règlement ayant trait à la sécurité, étaient fixées en tant que plafond, des difficultés pourraient survenir si, par exemple, les conditions économiques changeaient, si les procédés de fabrication étaient modifiés en vue d'améliorer le produit fini, etc. Une étude périodique du règlement par le ministère responsable pourrait inclure une étude des coûts courants.

Proposition 16—En fixant le mandat d'un organisme, la loi habilitante devrait en préciser clairement les principes directeurs

Un «mandat dont les principes directeurs sont clairement précisés» se traduirait par une très grande spécificité qui enlèverait toute souplesse et écarterait de la réglementation l'élément indispensable, l'exercice du jugement. En revanche, un texte vague ne donnerait aucune orientation. Peut-être pourrait-on éventuellement songer à prévoir un mandat général, en laissant le gouvernement fixer les orientations.

Proposition 17—Toute loi pertinente devrait contenir une disposition habilitant le gouverneur en conseil à modifier ou à changer, par décret, les principes directeurs prévus dans la loi.

Si cette proposition est acceptée, les directives concernant les principes directeurs devraient être conformes au texte législatif habilitant. Bien que ces directives puissent jeter de la lumière sur l'intention du législateur dans des cas particuliers, elle ne devrait pas, de l'avis de Transports Canada, la modifier ou la changer. Au cours du processus «d'appel», des principes directeurs sont parfois ajoutés et un grand nombre d'organismes de réglementation doivent y conformer leurs décisions. Par exemple, certaines décisions prises par le Comité pour le transport aérien de la Commission canadienne du Transport peuvent faire l'objet d'un appel auprès du ministre des Transports et du gouverneur en conseil.

Proposition 18—Les modalités d'établissement des directives sur les principes à observer devraient permettre au secteur privé de donner son avis sur les modifications proposées

Transports Canada essaie de plus en plus d'élaborer ses directives, dans la mesure du possible, grâce à des consultations avec l'industrie, les provinces et le public.

Proposition 19—Il faudrait modifier tous les textes législatifs pertinents pour permettre au gouverneur en conseil d'examiner les décisions des organismes de réglementation lorsque ceux-ci n'ont pas étudié ou ont mal appliqué les principes directeurs énoncés dans le texte législatif habilitant ou modifiés dans une directive donnée à ce sujet.

Dans le cas des décisions de la Commission canadienne des transports, le seul domaine dans lequel Transports Canada possède des connaissances poussées, les dispositions relatives aux appels interjetés auprès du gouverneur en conseil ainsi que des tribunaux fédéraux et de la Cour Suprême se trouvent à l'article 64 de la *Loi nationale sur les transports*. En outre, le gouverneur en conseil peut prendre des initiatives. Transports Canada estime d'après son expérience, que cette disposition joue bien son rôle. Jusqu'à maintenant, aucune règle de procé-

Transport in air licensing matters (see comment on Suggestion 17) the CTC has set down procedural rules.

Suggestion 20—The appointment process to positions on agencies composed of Governor in Council appointees should be formalized. This formal appointment process should provide that: (a) job descriptions be prepared for each position describing in sufficient detail the responsibilities of the position as well as the desired qualities or expertise an appointee should possess; (b) the Governor in Council consult with the private sector to solicit potential nominees; (c) the Governor in Council ensure that the appointees on a particular agency collectively will represent the range of interests that bear upon the decisions to be made

Transport Canada has no comment.

Suggestion 21—Agency procedures should be reviewed to ensure that proceedings are characterized by "Fairness"

The CTC, which makes quasi-judicial decisions, is bound by the higher requirement of adhering to the rules of natural justice and, indeed, if these rules are not followed, an appeal can be made to the Federal Court under the provisions of the *Federal Court Act*.

Suggestion 22-25

No comment

Suggestion 26—In the federal jurisdiction when different provisions in regulatory statutes and regulations create the potential for conflicting decisions, there should be explicit provision for one enactment to supersede

Although the *Interpretation Act* provides rules as to which statute takes precedence when two, or more, statutes cover the same topic, there is often a fuzzy area which can, at worst, lead to litigation and, at best, lead to considerable confusion. The legislation taking precedence should, for the sake of clarity encompass all facets on the subject involved. For example, insofar as the vehicle manufacturing industry is concerned, regulations which are uniformly applicable to all companies and compatible with current regulations in the U.S. and other countries can have significant benefits for the industry. Through on-going consultation with other federal departments and the provinces, Transport Canada has found it is possible to reach agreements designed to eliminate confusing overlaps and grey areas. The failure to reach such agreements builds in problems not only for the public affected but also for the administering authority. (see Suggestion 27)

Suggestion 27—Direct negotiation should take place between jurisdictions with the view to achieving formal agreement on appropriate regulatory matters. Thereafter any power, duty or function of a Minister or Agency to which the agreement applies shall be exercised in accordance with the approved agreement

ne s'applique dans le cas d'un appel requête auprès du gouverneur en conseil. Il faut toutefois remarquer que dans le cas d'appels auprès du ministre des Transports pour des questions d'attribution de permis de transport aérien (voir le commentaire portant sur la proposition 17), la Commission canadienne des transports a fixé des règles de procédure.

Proposition 20—Il conviendrait d'homologuer le processus de nomination aux postes des organismes dont les titulaires sont désignés par le gouverneur en conseil. Ce processus devrait prévoir que: a) les descriptions de fonction rédigées pour chaque poste décrivent en détail les attributions correspondantes ainsi que les qualifications requises pour l'occuper; b) le gouverneur en conseil consulte des représentants du secteur privé pour solliciter des candidatures; c) le gouverneur en conseil veille à ce que les personnes nommées à un organisme représentent toute la gamme des groupements d'intérêts qui peuvent influencer sur les décisions à prendre.

Transports Canada ne fait aucun commentaire.

Proposition 21—Les procédures en usage dans les organismes devraient être révisées pour s'assurer que leur équité.

La Commission canadienne des transports qui rend des décisions quasi judiciaires, est liée par une exigence encore plus importante: se conformer aux règles de la justice naturelle. De fait, si ces dernières ne sont pas respectées, un appel peut être interjeté auprès de la Cour fédérale aux termes des dispositions de la *Loi sur la Cour fédérale*

Proposition 22-25

Aucun commentaire.

Proposition 26—Une disposition explicite stipulant qu'un règlement annule tous les autres devrait être adoptée lorsque, à l'échelle fédérale, différentes dispositions figurant dans des lois a caractère réglementaire et dans des règlements pourraient entraîner des décisions contradictoires

Bien que la *Loi d'interprétation* prévoit des règles déterminant quelle mesure législative l'emporte lorsque deux d'entre elles ou plus traitent d'un même sujet, il existe souvent une zone mal définie qui peut, au pire, entraîner l'intervention des juges et, au mieux, créer extrêmement de confusion. La mesure législative ayant préséance devrait, par souci de clarté, couvrir tous les aspects du sujet traité. Par exemple, en ce qui concerne l'industrie de la fabrication des véhicules, les règlements qui s'appliquent de façon uniforme à toutes les sociétés et qui sont compatibles avec les règlements actuels des États-Unis et d'autres pays peuvent présenter d'importants avantages pour ce secteur. À la suite de discussions avec d'autres ministères fédéraux et provinciaux, Transports Canada a conclu qu'il était possible de parvenir à des accords visant à supprimer les chevauchements gênants, et les zones mal définies, d'absence de pareils accords entraîne des problèmes non seulement pour le public visé mais aussi pour l'administration en cause. (voir proposition 27).

Proposition 27—Des négociations devraient avoir lieu directement entre gouvernements en vue de conclure un accord officiel sur les questions de réglementation justifiées. Après quoi, tout pouvoir, toute attribution ou fonction d'un ministre ou d'un organisme auquel l'accord s'applique devra être exercé conformément à l'accord conclu.

On a number of occasions the Department has encountered problems as a result of overlap between federal and provincial jurisdictions, i.e. the railway pass remission orders and the central registry for railway rolling stock securities (Section 86 of the *Railway Act*) to name two instances. A great deal of painstaking discussion and negotiation is needed where overlap occurs to ensure smooth application of legislation. The *Transportation of Dangerous Goods Act* is a case in point.

To facilitate negotiations with the Provinces, Transport Canada sponsors and attends regularly scheduled meetings with the provinces, for example—FP/CART (Federal Provincial Committee on Atlantic Regional Transportation). The meetings convened by the Deputy Attorneys-General are also useful forums for the discussion of overlap and the resolution of consequential problems.

Suggestion 28—When anyone in the private sector requires approvals or authorizations under more than one regulatory scheme, those approvals and authorizations should be considered in one unified proceeding

Although this could be difficult to implement, certain schemes are possible such as those developed for the transportation of dangerous goods and the Termpol Code applicable to marine terminal projects.

Transport Canada would like to draw to the Committee's attention its experience with the consolidation of regulations. Up-to-date office consolidations of transport regulations are now being produced for those regulations made under the *Canada Shipping Act* using the Justice Consolidation of regulations as a data base and updating the base as amendments are made. These consolidations are being distributed on microfiche which permits short turn-around time and demands little effort on the part of the recipient to maintain a current working tool. This activity is being gradually extended to all Transport Canada's regulations. CATA now issues an office consolidation of the Air Regulations and Air Navigation Orders in hard copy, with an amendment service. This consolidation will be replaced by the computer produced consolidation, as described above, in the near future.

It is suggested that office consolidations of this type would do much to simplify the whole area of rule making from the public perspective and would enable those affected by regulations to ascertain easily what their obligations and responsibilities are. The current maze of regulations and their amendments present a formidable obstacle to those being regulated in their attempt to operate within the law.

Le ministère a souvent rencontré des problèmes à la suite des chevauchements entre les compétences fédérales et provinciales; les décrets de remise de tarifs de chemin de fer et le registre général des valeurs concernant le matériel roulant des chemins de fer (*article 86 de la Loi sur les chemins de fer*) constituent deux exemples. Des discussions et des négociations nombreuses et pénibles ont lieu en cas de chevauchement afin de garantir la bonne application de la loi. La *Loi sur le transport des marchandises dangereuses* illustre cet aspect.

Pour simplifier les négociations avec les provinces, Transports Canada organise des rencontres régulières avec leurs représentants. Citons à cet égard le Comité fédéral-provincial des transports de la région de l'Atlantique (CFPTRA). Les rencontres convoquées par les sous-procureurs généraux offrent aussi des tables rondes très utiles pour examiner les chevauchements et la façon de résoudre les problèmes qui en découlent.

Proposition 28—Lorsqu'une entreprise du secteur privé désire obtenir une approbation ou une autorisation aux termes de plusieurs règlements. La procédure devrait être unique.

Bien que difficiles à appliquer, certaines solutions sont possibles, comme celles qui ont été mises au point pour le transport des marchandises dangereuses et le Code Termpol applicable aux projets de gares maritimes.

Transports Canada voudrait attirer l'attention du Comité sur son expérience de la codification des règlements. Des codifications des règlements des transports sont actuellement établies pour les règlements édictés en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, et ce à partir de la codification faite par le ministère de la Justice, on y apporte au fur et à mesure les nouvelles modifications. Ces codifications sont distribuées sur micro fiches, ce qui fait gagner du temps et demande peu d'effort à ceux qui doivent les tenir à jour. Cette activité s'étend progressivement à tous les règlements de Transports Canada. L'ACTA publie actuellement, en volume cartonné, une codification des règlements de l'air et des décrets concernant la navigation aérienne, avec mise à jour. Comme indiqué précédemment une codification automatisée viendra la remplacer dans un proche avenir.

On estime que les codifications de bureau de ce genre simplifieraient beaucoup la question de la réglementation pour le public, les personnes visées par les règlements pouvant facilement savoir quelles sont leurs obligations et leurs responsabilités. La masse considérable des règlements et de leurs modifications constitue un énorme obstacle pour ceux qu'ils visent et qui essaient de rester dans le cadre de la loi.

APPENDIX

ACTS FOR WHICH THE MINISTER OF TRANSPORT IS RESPONSIBLE

(Statutes under which regulations are made are indicated by an asterisk)

* Aeronautics Act

Aeronautics, Regulations made pursuant to S.4

ANNEXE

LOIS RELEVANT DU MINISTRE DES TRANSPORTS

(Les lois ayant des règlements d'application sont marquées d'un astérisque.)

* Loi sur l'aéronautique

Règlement d'application—Article 4 de la Loi sur l'aéronautique

- * Air Canada, 1977
Air Traffic Control Services Continuation
- * Arctic Waters Pollution Prevention (also DINA & EMR)
- * Atlantic Region Freight Assistance

Bills of Lading (also Justice & Attorney General)
Bridge Act (Various Bridges)
CPR/CNR Transcontinental Railway
Canadian National Montreal Terminals
Canadian National Toronto Terminals
Canadian National Railways
Canadian National Railways Capital Revision (also Finance)
Canadian National Railways Financing and Guarantee (also Finance)
Canadian National Railways Refunding (also Finance)

Canadian National Steamships (also Finance)
Canadian Pacific Railway (1881) an Act respecting the
- * Canadian Wheat Board
Carriage by Air
Carriage of Goods by Water
Crows Nest Pass Agreement
Ferries
Freight Rates Reduction
- * Government Harbours and Piers (also Fisheries & Oceans)
- * Government Property Traffic (also DPW)
Government Vessels Discipline
Government Railways
Grain Canada (also Agriculture)
- * Hamilton Harbour Commissioners
- * Harbour Commissions
Intercolonial & P.E.I. Employees Provident Fund
International Rapids Power Development
Maritime Code (Regulations now being drafted)
Maritime Freight Rates

Meaford Harbour
- * Motor Vehicle Safety
- * Motor Vehicle Tire Safety
Motor Vehicle Transport
- * National Harbours Board
- * National Transportation
- * Navigable Waters Protection
North Sydney Harbour
Ontario Harbours Agreement
Passenger Tickets
- * Pilotage Act
Prairie Grain Advance Payments
Prairie Grain Provisional Payments
Quebec Port Warden & Office of the Port Warden for the Harbour of Montreal
- * Railway Act
- * Loi de 1977 constituant Air Canada
Maintien des services de contrôle du trafic aérien
- * Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques (aussi MAIN et EMR)
- * Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique
Connaissance (aussi Justice et Solliciteur général)
Loi sur les ponts (divers ponts)
Chemins de fer transcontinentaux CPR/CNR
Terminus du Canadien National à Montréal
Terminus du Canadien National à Toronto
Loi sur les chemins de fer nationaux du Canada
Loi sur la révision du capital des chemins de fer nationaux (aussi Finances)
Financement et garantie—Chemins de fer nationaux du Canada (aussi Finances)
Remboursement—Chemins de fer nationaux du Canada (aussi Finances)
Navires à vapeur du Canadien National (aussi Finances)
Loi de 1881 sur les chemins de fer du Canadien Pacifique
- * Commission canadienne du blé
Transports aériens
Transport de marchandises par eau
Accord du Pas du Nid-de-Corbeau
Passages d'eau
Diminution des taux de transport
- * Ports et jetées de l'État (aussi Pêcheries et Océans)
- * Circulation sur les terrains du gouvernement (aussi MTP)
Discipline à bord des bâtiments de l'État
Chemins de fer de l'État
Grains du Canada (aussi Agriculture)
- * Commissaires des ports de Hamilton
- * Commissions de ports
Intercolonial et fonds de secours des employés de l'ÎPE
Mise en valeur de l'énergie des rapides internationaux
Code maritime (règlements actuellement rédigés)
Taux de transport des marchandises dans les provinces maritimes
Port de Meaford
- * Sécurité des véhicules automobiles
- * Sécurité des pneus de véhicules automobiles
Transport par véhicule à moteur
- * Conseil des ports nationaux
- * Loi nationale sur les transports
- * Protection des eaux navigables
Port de Sydney nord
Accord sur les ports de l'Ontario
Billets de transport
- * Loi sur le pilotage
Paiements anticipés pour les grains des Prairies
Paiements provisoires pour les grains des Prairies
Gardien du port de Québec et Bureau du gardien du port de Montréal
- * Loi sur les chemins de fer

-
- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">* Railway Relocation and Crossing Safe Containers Convention* St. Lawrence Seaway Authority* Shipping, Canada Shipping Conference Exemption, 1979 Teleferry* Toronto Harbour Commissioners* Transport* Transport, Department of Transport of Dangerous Goods (Regulations are now being drafted) Trenton Harbour* Two-Price Wheat United States Wreckers War Risks, Marine and Aviation* Western Grain Stabilization Winnipeg Terminals | <ul style="list-style-type: none">* Déplacement des lignes et passages à niveau Convention sur la sécurité des conteneurs* Administration de la voie maritime du Saint Laurent* Loi sur la marine marchande du Canada Loi dérogatoire sur les Conférences maritimes, 1979 Teleferry Loi sur les téléféreries* Commissaires des ports de Toronto* Transports* Ministère des Transports Transport de marchandises dangereuses (Règlements actuellement rédigés) Port de Trenton* Double prix du blé Bateaux sauveteurs des États-Unis Risques de guerre marine et aviation* Stabilisation concernant le grain de l'Ouest Terminus de Winnipeg |
|--|--|

APPENDIX "RR-3"

CANADIAN TRANSPORT COMMISSION

Submission to

SPECIAL COMMITTEE TASK FORCE

on

REGULATORY REFORM

In Response to
Discussion Paper
dated August, 1980

CONTENTS

CHAPTER I: INTRODUCTION

- 1.1 Welcome of Discussion Paper
- 1.2 Appraisal of Suggestions
- 1.3 The Canadian Transport Commission
 - (a) Brief Description
 - (b) Role
 - (c) Committees
 - (d) Functions
- 1.4 Consultations with Interested Parties

CHAPTER II: IMPROVING INFORMATION AND INVOLVING THE PRIVATE SECTOR

- 2.1 Examples of Recent Public Inquiries
- 2.2 Public Access to Information—General
- 2.3 Public Access to Information—Specific Concerns
- 2.4 Practical Limitations to Consultation
- 2.5 Funding "Public Interest" Groups
- 2.6 Freedom of Information Legislation

CHAPTER III: INTERNAL MANAGEMENT: IMPROVING GOVERNMENT'S ASSESSMENT OF PROPOSED REGULATORY INITIATIVES

- 3.1 The Complexity of a Modern Technological Society
- 3.2 Theoretical Limitations to Consultation
- 3.3 Assessment Methodologies

CHAPTER IV: INTERNAL MANAGEMENT: ENSURING PERIODIC GOVERNMENT REVIEW OF REGULATORY ACTIVITY

- 4.1 Review of Regulatory Programs
- 4.2 Commission Best Authority to Conduct Reviews
- 4.3 Analyses for House of House-Senate Committees
- 4.4 Policy Changes by Incremental Adjustment

CHAPTER V: A HEIGHTENED ROLE FOR PARLIAMENT: THE NEED FOR ACCOUNTABILITY

- 5.1 The Statutory Instruments Act
- 5.2 Review of Regulations

APPENDICE «RR-3»

COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS

Mémoire présenté au

GROUPE SPECIAL

sur la

RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

En réponse au
document d'étude
daté d'août 1980

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I: INTRODUCTION

- 1.1 Caractère opportun du document d'étude
- 1.2 Évaluation des propositions
- 1.3 La Commission canadienne des transports
 - (a) Brève description
 - (b) Rôle de la Commission
 - (c) Comités
 - (d) Fonctions
- 1.4 Consultations auprès des partis intéressés

CHAPITRE II: AMÉLIORATION DU RÉSEAU D'INFORMATION ET PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ

- 2.1 Exemples de récentes enquêtes publiques étendues
- 2.2 Accès du public à l'information—Généralités
- 2.3 Accès du public à l'information—Points précis
- 2.4 Limite pratique à la consultation
- 2.5 Financement des groupes d'intérêt public
- 2.6 Loi sur la liberté d'information

CHAPITRE III: GESTION INTERNE: AMÉLIORATION DE L'ÉVALUATION PAR LE GOUVERNEMENT DES INITIATIVES RÉGLEMENTAIRES PROPOSÉES

- 3.1 Complexité de la société technologique moderne
- 3.2 Limites théoriques de la consultation
- 3.3 Méthodes d'évaluation

CHAPITRE IV: GESTION INTERNE: MOYENS PERMETTANT DE S'ASSURER QUE LE GOUVERNEMENT ÉTUDIE PÉRIODIQUEMENT LES ACTIVITÉS DE RÉGLEMENTATION

- 4.1 Études des programmes de réglementation
- 4.2 Organisme le mieux en mesure de s'acquitter efficacement des évaluations
- 4.3 Analyse à l'intention des comités de la Chambre ou des comités mixtes.
- 4.4 Modifications par étapes

CHAPITRE V: RÔLE ACCRU DU PARLEMENT: BIEN FONDÉ DE L'IMPUTABILITÉ

- 5.1 Loi sur les textes réglementaires
- 5.2 Étude des règlements

- 5.3 Sunset Clauses
- 5.4 Annual Reports to Standing Committees
- 5.5 Regulatory Budgets

CHAPTER VI: REGULATORY AGENCIES

- 6.1 Policy Mandate in Enabling Act
- 6.2 Policy Directives and Legislation
- 6.3 Policy Directives and Public Participation
- 6.4 Governor-in-Council Review of Regulatory Decisions
- 6.5 Appointments to Regulatory Agencies
- 6.6 Fairness in Regulatory Proceedings
- 6.7 Alerting of "Constituency" to Matters Under Consideration
- 6.8 Is a Federal Ombudsman Required?
- 6.9 Reasons to Decisions

CHAPTER VII: FEDERAL AND PROVINCIAL JURISDICTION

- 7.1 Latest Enactment to Supersede
- 7.2 Agreements between Jurisdictions
- 7.3 Unified Proceedings

CHAPTER VIII: CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

- 8.1 Interest in Work of Special Committee
- 8.2 Positive Suggestions

CHAPTER I: INTRODUCTION

1.1 *Welcome of Discussion Paper*

The Canadian Transport Commission delighted to receive the Special Committee Task Force's discussion paper which evidences the width and depth of the appraisal now being accorded to the regulatory sector by Parliament, and is pleased to respond.

1.2 *Appraisal of the Suggestions*

To review, evaluate and discuss each of the 28 suggestions in the discussion paper with reference to the experience of the CTC would lead to a long document and a good deal of repetition. As the paper is organized under broad categories (chapters), more or less independent, to the extent that it is practicable our comments will be grouped under the same general headings.

To the extent that it seems appropriate, the following sections of this paper will be developed in accordance with a format:

- (a) Subject, or essence of the suggestion(s);
- (b) Interpretation, or what it is believed is the focus of the suggestion(s);
- (c) Our opinion of the suggestion(s), with some discussion;
- (d) Examples culled from our records;
- (e) Concluding comments (where appropriate).

- 5.3 Dispositions de limitation de durée
- 5.4 Rapports annuels aux comités permanents
- 5.5 Budget de réglementation

CHAPITRE VI: ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

- 6.1 Mandat visant les principes directeurs dans la loi habilitante
- 6.2 Les principes directeurs et la loi
- 6.3 Principes directeurs et participation publique
- 6.4 Examen par le gouverneur en conseil des décisions réglementaires
- 6.5 Nominations aux organismes de réglementation
- 6.6 L'enquête et la procédure réglementaires
- 6.7 Information de la circonscription quant aux questions à l'étude
- 6.8 Faut-il un ombudsman fédéral
- 6.9 Motif des décisions

CHAPITRE VII: COMPÉTENCES FÉDÉRALE ET PROVINCIALE

- 7.1 Primauté du dernier texte législatif
- 7.2 Accords entre compétences
- 7.3 Délibérations unifiées

CHAPITRE VIII: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 8.1 Intérêt dans les travaux du Comité spécial
- 8.2 Propositions positives

CHAPITRE: INTRODUCTION

1.1 *Caractère opportun du document d'étude*

La Commission canadienne des transports se réjouit de la publication du document d'étude du groupe spécial qui souligne la portée et l'étendue de l'évaluation du secteur de la réglementation qu'a entreprise le Parlement, et c'est avec plaisir qu'elle profite de l'occasion pour le commenter.

1.2 *Évaluation des propositions*

Il serait fastidieux et répétitif d'analyser, d'évaluer et de commenter chacune des vingt-huit propositions du document d'étude en regard de l'expérience de la CCT. Étant donné que le document est divisé en grandes catégories (chapitres) plus ou moins indépendantes, nos commentaires seront, dans la mesure du possible, regroupés selon les mêmes divisions générales.

Lorsque cette résolution semblera la plus appropriée, les prochaines sections de ce document seront traitées selon la formule suivante:

- a) Contenu ou nature des propositions;
- b) Interprétation ou description de ce qui semble être le but visé par les propositions;
- c) Notre opinion sur les propositions et certains commentaires;
- d) Exemples tirés de nos dossiers;
- e) Conclusion (si nécessaire).

1.3 The Canadian Transport Commission

(a) Brief Description

A court of record having an official seal. It is an administrative tribunal clothed with extensive judicial or quasijudicial functions and with some legislative functions. Further, the Commission has responsibilities that are administrative in nature.

Consists of not more than 17 Commissioners appointed by the Governor-in-Council. One of the 17 Commissioners is the President and two of the Commissioners are Vice-Presidents, all appointed by the Governor-in-Council. One of the Vice-Presidents is required to be a barrister or advocate of at least ten years standing at the bar of any province of Canada; this Commissioner (V.P.) has powers of the President in the absence of the President and is charged with the *superintendence of the work of the Committees of the Commission*. The other Vice-President is charged with the *superintendence of study and research necessary to achieve the objectives as per National Transportation Policy (NTA Sec. 3) and to the performance by the Commission of its duties under Sec. 22 NTA*.

There is one Secretary of the Commission appointed by the Governor-in-Council who keeps *record* of all proceedings of the Commission; he also has custody and care of all records and documents of the Commission, and those filed in the office of the Secretary. All regulations and orders of the Commission are duly signed and filed in his office.

(b) Commission's Role

Vested Authority: National Transportation Act, Railway Act, Aeronautics Act, Transport Act etc. (for full list see Annexeure A)

Duties:

Powers, duties and functions under the Railway Act, Aeronautics Act and Transport Act.

Co-ordinating and harmonizing the operations of all carriers engaged in transport by railways, water, aircraft, extra provincial motor vehicle and commodity pipelines. (NTA, Sec. 21).

NTA, Sec. 22.

Inquire into, undertake studies and research and report to the Minister on all issues related to all modes of national and inter-national transport:

economic issues; transport development, co-ordination, regulations and control issues, etc.

Regulations and Licensing.

Control over rates and tariffs.

Administration of subsidies voted by Parliament.

Establishing economic standards and criteria to determine federal investment in equipment and facilities and determination of desirable financial returns therefrom.

1.3 La Commission canadienne des transports

a) Brève description

Le Commission est une cour d'archives disposant d'un sceau officiel. Ce tribunal administratif remplit de nombreuses fonctions judiciaires ou quasi judiciaires et certaines fonctions législatives. En outre, la Commission assume certaines responsabilités administratives.

Elle compte au plus dix-sept commissaires nommés par le gouverneur en conseil. Ce dernier choisit parmi ceux-ci un président et deux vice-présidents. L'un des vice-présidents doit être avocat et il doit avoir été membre du barreau d'une province canadienne pendant au moins dix ans; ce commissaire (v.-p.) est investi des pouvoirs du président en son absence et assure la *surveillance des travaux des comités de la Commission*. L'autre vice-président est chargé de la *surveillance des études et des recherches permettant d'atteindre les objectifs dictés par la politique nationale des transports (L.M.T., art. 3) et permettant à la Commission de remplir ses fonctions décrites à l'article 22 de la L.N.T.*

Le gouverneur en conseil désigne également au sein de la Commission un *secrétaire* qui tient le *registre* de toutes les délibérations de la Commission; il a également la garde de tous les dossiers et documents de la Commission et de ceux qui sont déposés à son bureau. Tous les règlements et ordonnances de la Commission sont dûment signés et conservés dans son bureau.

b) Rôle de la Commission

Pouvoirs: Ce sont les pouvoirs qui lui sont dévolus par la Loi nationale sur les transports, la Loi sur les chemins de fer, la Loi sur l'aéronautique, la Loi sur les transports, etc (pour la liste complète, voir l'annexe A).

Fonctions:

Ce sont les pouvoirs, obligations et fonctions décrits dans la Loi sur les chemins de fer, la Loi sur l'aéronautique et la Loi sur les transports.

Coordination et harmonisation des services de tous les transporteurs effectuant du transport par chemin de fer, par eau, par aéronefs, des transports s'étendant sur plus d'une province par véhicule à moteur et par pipe-line pour denrées (L.N.T., art. 21).

L.N.T., art. 22.

Responsabilité d'enquête, d'effectuer des études et des recherches et de faire rapport au ministre sur toute question relative à tous les modes de transport national et international:

aspects économiques, développement, coordination, réglementation et contrôle des modes de transport, etc.

Réglementation et octroi de permis.

Contrôle des taux et tarifs.

Administration de crédits votés par le Parlement.

Établissement de normes et de critères économiques servant à déterminer si le gouvernement fédéral devrait investir dans de l'équipement et des installations et évaluation des avantages financiers qui devraient en découler.

(c) Committees:

Seven committees have been established by the Commission to perform its duties; each committee consists of *not less than three* Commissioners exclusive of the President (an ex-officio member). NTA, Sec. 24. (Rail, Air, Water, Motor Vehicle, Commodity Pipeline, International Transport Policy and Review Committees; in all seven). The Commission can create more Committees.

Commissioners including a Chairman are appointed by the President for each Committee. Other than the Review Committee, in all committees two members form a quorum.

(d) Functions:

The Commission has two functions—one quasi-judicial (adjudicative) and the other regulatory.

In its adjudicative role the Commission (more precisely its modal Committees) daily makes adjudications. The more important adjudications are made after public hearings conducted in accordance with the Canadian Transport Commission General Rules.

In regulatory matters, the Commission generally will consult with interested parties. Public conferences have been called on several occasions at which users, shippers and the transport industry have been asked to testify. While there is no internal rule imposing an obligation to consult, we believe that the record shows that every endeavour is made to reach all parties that are (potentially) interested.

1.4 Consultations with the interested parties

The importance of *meaningful consultations* or a *meaningful dialogue* involving interest groups affected by government policies and regulatory actions has been widely recognized. In the case of transport, there exist natural, inherent differences of interests, and an important objective of regulatory actions is to adjudicate conflicts arising in the transport system. The parallel and supplementary activity of the Canadian Transport Commission is that of *fact finding* or the inquiry into the important aspects of the functioning of the transport system, the needs and interests of different user groups and possible requirements for government action. The Commission has acquired a considerable experience in the conducting of such inquiries and investigations and has at its disposal professional resources for the analysis of complex situations. Indeed, there exists a strong tradition—going back to the predecessor bodies of the Commission of extensive consultations, fact finding and dialogue. It should be noted that one of the predecessor agencies—Air Transport Board—commenced its regulatory activities in 1946 by the most thorough inquiry into the needs for air transport services and available facilities. This inquiry involved extensive hearings and consultations across the country, preparation of a full inventory of the available facilities and, for its time, an unusually comprehensive survey of travel patterns.

c) Comités:

Pour s'acquitter de ses tâches, la Commission a créé sept comités dont chacun compte *au moins trois* commissaires, à l'exclusion du président (membre d'office) L.N.T., art 24. (Comité des transports aériens, par chemin de fer, par eau, par véhicule à moteur, par pipe-line de denrées, de la politique en matière de transport international, et de révision). La Commission a le droit de créer d'autres comités.

Les membres et le président de chaque comité sont nommés par le président de la Commission. Pour tous les comités, à l'exception du comité de révision, le quorum est de deux membres.

d) Fonctions:

Les fonctions de la Commission sont doubles: les fonctions quasi judiciaires (de décision) et celles de réglementation.

Dans son rôle quasi judiciaire, la Commission (plus précisément ses comités mondiaux) prend régulièrement des décisions. Les plus importantes font suite à des audiences publiques tenues en conformité de ses règles générales.

Pour les questions de réglementation, la Commission consulte habituellement les parties intéressées. Elle a organisé à plusieurs reprises des conférences publiques au cours desquelles des usagers, des expéditeurs et des représentants du secteur des transports ont été invités à témoigner. Même si aucune règle interne n'impose l'obligation d'effectuer des consultations, nous croyons que la Commission a démontré par le passé qu'elle s'efforçait de communiquer avec toutes les parties qui pouvaient être intéressées.

1.4 Consultations auprès des parties intéressées

Tous reconnaissent l'importance pour la Commission de *consulter efficacement* les groupes d'intérêt touchés par les politiques et les mesures de réglementation du gouvernement. Dans le domaine des transports, il existe des divergences d'intérêts tout à fait normales et compréhensibles et l'un des principaux objectifs des mesures de réglementation consiste à trancher les différends qui peuvent survenir. Le rôle complémentaire de la Commission canadienne des transports consiste à *se renseigner* et à enquêter sur les aspects fondamentaux du fonctionnement du système de transport, sur les besoins et les intérêts de divers groupes d'usagers et sur la nécessité éventuelle d'une intervention gouvernementale. La Commission a acquis une expérience considérable dans l'organisation de ces enquêtes et dispose d'experts capables d'analyser des situations complexes. En fait, il existe une solide tradition, qu'ont lancée les organismes qui ont précédé la Commission, en matière de consultation, d'enquêtes et de dialogue. Il convient de noter qu'un des prédécesseurs de la CCT, la Commission des transports aériens, a entrepris ses travaux de réglementation, en 1946, en lançant une étude extrêmement approfondie des besoins en matière de services de transport aérien et d'installations disponibles. Cette enquête a comporté de nombreuses audiences et consultations à travers le pays, la préparation d'un recensement complet des installations disponibles et une enquête très poussée, pour l'époque, des structures de déplacement.

During the last thirteen years the CTC has gained much experience with both the informational and involvement aspects of consultation with interested parties. One could refer to the General Safety Inquiry of 1971, the Newsprint, the Western Rail Passenger Hearing of 1976, and the continuation of this Rail Passenger Service Inquiry in 1977-78. In all cases, to the extent humanly possible, *all relevant information* was put into the hands of *all interested parties*. Whether *all involved* were entirely satisfied with the decisions reached, is a question that cannot be answered, though the passage of time indicates that a sufficient number of persons were satisfied. In the Rail Passenger cases a "Summary of Evidence" was distributed in some 5,000 copies in two languages, several months prior to the issuance of a kind of "Preliminary decision", called "the Preferred (Rail System) Plan", and a considerable number of letters and submissions were received and evaluated before the Final Plan (the decision) was issued.

It is not being suggested that all the work of the CTC which touches an appreciably large public has met these standards; and, to the contrary, it is appreciated that the cases cited were somewhat exceptional. It is however, asserted that a good deal of experience has accumulated during the 70's from which one can comment with some authority on the second section of the discussion paper.

CHAPTER II: IMPROVING INFORMATION AND INVOLVING THE PRIVATE SECTOR

2.1 Examples of Recent Comprehensive Public Inquiries

Many regulatory decisions are of interest only to the parties immediately involved. It is our feeling that where the general public is or should be concerned, the CTC's hearing procedure is an adequate method of consulting citizens at large. The advertisements appearing in the Canada Gazette, the daily newspapers, as well as on radio and TV, announcing up-coming hearings are sufficient to alert the population at large of contemplated regulatory intervention. In the case of issues where no public hearings are held but where a transporter or a group of carriers fall under a new regulation—for instance when CNR's Roadcruiser bus service was advised that a delay of 90 days would have to be given to users before the implementation of rates filed with the Motor Vehicle Transport Committee—again the advertisements published in the media, as well as the announcements the rail company was required to post in its terminal and stations, proved to be sufficient to make the general public well aware of regulatory changes.

Examples of the more recent comprehensive public inquiries involving very extensive public participation are:

- Inquiry into the adequacy of air transport service in the Atlantic Provinces
- Inquiry into transport services in Newfoundland

Au cours des treize dernières années, la CCT s'est grandement familiarisée avec les aspects information et participation de la consultation auprès de parties intéressées. On pourrait citer à titre d'exemple l'enquête de 1971 sur la sécurité en général, le transport par chemin de fer de papier-journal, l'audience de 1971 sur les services de trains de voyageurs dans l'Ouest et le prolongement de cette enquête sur les services de trains de voyageurs en 1977-1978. Dans tous les cas et dans la mesure du possible, *toutes les informations pertinentes* ont été fournies à *toutes les parties intéressées*. Il est impossible de déterminer si *tous les groupes en cause* ont été entièrement satisfaits des décisions prises, bien que la suite des événements ait démontré qu'un nombre suffisant d'intéressés ont obtenu satisfaction. Dans le cas des services de trains de voyageurs, 5,000 exemplaires bilingues d'un résumé des constatations ont été distribués plusieurs mois avant l'adoption de ce que l'on pourrait appeler une «décision préliminaire» et qui portait comme titre «Plan privilégié pour le service de trains de voyageurs»; un grand nombre de lettres et de mémoires ont été reçus et analysés avant l'adoption d'un plan définitif (la décision).

Nous ne soutenons pas que tous les travaux de la CCT touchant une partie appréciable de la population ont respecté ces normes; et au contraire, nous reconnaissons que les cas cités étaient quelque peu exceptionnels. Nous croyons toutefois avoir acquis au cours des années 70 une expérience valable à partir de laquelle nous pouvons commenter avec une certaine compétence la deuxième section du document d'étude.

CHAPITRE II: AMÉLIORATION DU RÉSEAU D'INFORMATION ET PARTICIPATION DU SECTEUR PRIVÉ

2.1 Exemples de récentes enquêtes publiques étendues

Un grand nombre de décisions relatives à la réglementation n'intéressent que les parties directement en cause. Nous estimons que lorsque le grand public est, ou devrait être, touché, la formule d'audiences de la CCT constitue une façon adéquate de consulter l'ensemble des citoyens. Les avis figurant dans la *Gazette du Canada* et les quotidiens et les messages radiophoniques et télévisés, annonçant la tenue d'audiences, suffisent à faire savoir à la population que le gouvernement a l'intention d'exercer son pouvoir de réglementation. Dans les cas où un transporteur ou un groupe de transporteurs est assujéti à un nouveau règlement sans qu'il y ait audience publique (par exemple, lorsque les responsables du service d'autocars Roadcruiser du CN ont appris qu'un délai de 90 jours devait être accordé aux usagers avant l'entrée en vigueur des taux proposés au comité des transports par véhicule à moteur), il a été démontré que les messages diffusés par les organes d'information et les avis, que la société ferroviaire devait afficher dans son terminus et ses gares, avaient suffi à bien renseigner la population en général sur les modifications des règlements.

Voici une liste des plus récentes enquêtes publiques de grande envergure ayant entraîné une très grande participation du public:

- Enquête sur l'efficacité des services de transport aérien dans les Maritimes
- Enquête sur les services de transport à Terre-Neuve

- Extensive inquiries into the needs for the rail passenger services culminating in the formulation of the “preferred plan”
- Inquiry into the transport needs of handicapped persons.

Each of these inquiries was conducted in a somewhat different manner, ranging from comprehensive hearings backed by extensive staff work, to more or less informal investigations and dialogue with interested parties. In addition, many major hearings of the Commission became *de facto* inquiries into the functioning of parts of the system.

Clearly, the question is not whether such inquiries and consultations should be maintained, but how to improve the system and how to make it more relevant to the needs of policy makers, transport users and transport providers.

The *National Transportation Act* and the *Aeronautics Act* contain ample provisions for inquiries and investigations both in response to the expressed government needs and to be undertaken on the Commission's own initiative.

The burden of the suggestions 1 and 2, as far as the Canadian Transport Commission is concerned, would be for the Commission to undertake as a matter of course, extensive inquiries and formal consultations prior to the introduction of any new regulations of importance or to changes in the existing procedures and regulations. This, to a large extent, is now done in practice; for example, very important changes in the domestic air transport charter system were preceded by extensive public hearings; proposals for comprehensive changes in the railways' accounting system were not only analyzed by a major independent consulting study but also thoroughly discussed at the recently completed public hearings. The existing railway costing system, was introduced by the Costing Order which followed long process of consultations and hearings, possible improvements have been debated through a consultative committee and any changes will be examined through a public hearing process.

2.2 Public Access to Information—General

The Parliamentary Task Force on Regulatory Reform *Discussion Paper* notes the serious problem of improving information flow between the regulator and the interested public as a *sine qua non* condition for the more meaningful discussion and consultation of the issues. In this area, the Commission has many important achievements to its credit:

- Accounting and statistical information regularly collected from air and rail transport industry is quite extensive and most of it is released through a co-operative arrangement between Statistics Canada and the Commission. Information on federally regulated transport industries is more extensive than on practically any other sector of the Canadian economy. Furthermore, the Commission continues, in co-operation with Transport Canada and Statistics

- Enquêtes approfondies sur les besoins de créer des services de trains de voyageurs, débouchant sur la formulation du «plan privilégié»
- Enquête sur les besoins des handicapés en matière de transport.

Chacune de ces enquêtes a été menée de façon différente: certaines ont pris la forme de longues audiences complétées par des efforts soutenus de la part du personnel et d'autres pourraient être décrites comme des études et des dialogues plus ou moins officiels avec les parties intéressées. Par surcroît, de nombreuses audiences importantes de la Commission se sont transformées en enquêtes sur le fonctionnement d'éléments du système.

Il n'est évidemment pas question de se demander si ces enquêtes et consultations devraient se poursuivre, mais il faudrait trouver une façon d'améliorer le système pour qu'il réponde davantage aux besoins des décisionnaires, des usagers et des transporteurs.

La *Loi nationale sur les transports* et la *Loi sur l'aéronautique* contiennent de nombreuses dispositions permettant d'effectuer des études et des enquêtes qui visent à répondre aux besoins du gouvernement et qui peuvent être entreprises de l'initiative de la Commission elle-même.

Les propositions 1 et 2 obligerait la Commission canadienne des transports, à mener de longues enquêtes et des consultations officielles avant d'introduire tout nouveau règlement important ou avant de modifier toute procédure ou règlement existant. En pratique, cette procédure est déjà en grande partie appliquée; par exemple, d'importantes modifications apportées aux charters aériens intérieurs ont été précédées de nombreuses auditions publiques; les propositions de changements importants devant intervenir dans le système comptable des chemins de fer ont été non seulement analysées par un important cabinet-conseil indépendant, mais ont également été discutées à fond lors des auditions publiques qui viennent de se terminer. L'actuel système d'établissement des coûts de production dans les chemins de fer a été introduit par l'ordonnance sur les coûts de production qui avait été précédée d'une longue série de consultations et d'auditions; un comité consultatif a débattu des améliorations à y apporter et toute modification sera examinée en débat public.

2.2 Accès du public à l'information—Généralités

Le *document d'étude* du Groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation fait remarquer que la diffusion de l'information entre l'organe de réglementation et le public intéressé doit absolument être améliorée et qu'il s'agit là d'une condition *sine qua non* à une discussion et à une consultation plus approfondies sur les problèmes à régler. Dans ce domaine, la Commission a d'importantes réalisations à son actif:

- Les renseignements comptables et statistiques recueillis régulièrement de l'industrie des transports aérien et ferroviaire sont très complets et la plupart d'entre eux sont publiés grâce à un accord conclu entre Statistique Canada et la Commission. Les renseignements sur les industries de transport réglementées par voie fédérale sont plus complets que ceux relatifs à n'importe quel autre secteur de l'économie canadienne. En outre, la Commission conti-

Canada, to research further improvements to the system. Only resource constraints and the extensive time which must be spent to study these technically complex and controversial issues delay further improvements.

- During its hearings, the Commission has adopted a policy of maximum release of information consistent with the protection of legitimate commercial interests.
- In most respects publicly available information regarding the Canadian transport industry is more extensive than in the majority of western countries.
- In addition to the regular reporting and special information generated at the hearings, the Commission conducts special surveys and special studies which are available to the public.
- The Commission has significantly expanded its annual report to produce a meaningful base for the examination of its activities by the Parliamentary Committee. Of course, the Commission will introduce any feasible extensions and improvements of the report which the Parliamentary Committee may desire.
- In addition to the Annual Report, the Commission's research staff publishes a *Transport Review*, which summarizes transport developments, highlights selected problems and lists the Commission's studies.

Clearly, the information system can and should be improved. As was noted above, the Commission has been doing its best, within the available resources, to effect improvements on its own initiative and in co-operation with other government departments and the users. The Commission is open to any suggestions for further improvements and will continue to explore the means of organizing informed dialogues with the interested parties to improve its information system.

2.3 Public Access to Information: Specific Concerns

Commission has already extensive powers over collection of statistical and accounting information for air and rail industries and segments of water transport under its jurisdiction; it has also a wide discretion over the release of information.

In principle, there is no objection to ensuring full access of information to Parliament and the public, except where legitimate corporate privacy might be imperilled.

The criteria for release of information are:

- (a) the needs of the affected parties
- (b) potential damage to individual commercial interests which would be likely to occur if information were to be made public. (An example is given at the end of this section).

The actual practice has been evolving over time, with an increasing volume of information being released; furthermore the quality and the reliability of information has been continuously improving.

nue, en collaboration avec Transports Canada et Statistique Canada, à améliorer le système. Seules des contraintes de ressources et de temps nécessaires pour étudier ces questions techniquement complexes et controversées retardent toute amélioration.

- Au cours des auditions qu'elle a tenues, la Commission a décidé de publier le maximum d'information sans toutefois porter atteinte aux intérêts commerciaux légitimes.
- A maints égards, les informations disponibles concernant l'industrie des transports canadiens sont plus complètes que dans la majorité des pays occidentaux.
- Outre les comptes rendus d'activités et les informations spéciales provenant des auditions, la Commission mène des enquêtes et des études spéciales dont le public peut se procurer les rapports.
- La Commission a considérablement étoffé son rapport annuel pour que le Comité parlementaire puisse procéder plus facilement à l'examen de ses activités. Il est évident que la Commission étoffera son rapport et y apportera toute amélioration possible si le Comité parlementaire le juge nécessaire.
- Outre le rapport annuel, le personnel de recherche de la Commission publie une revue intitulée «Transport Review» qui résume les éléments nouveaux intervenus dans le domaine des transports, met en relief certains problèmes et cite les études entreprises par la Commission.

Il est évident que le système d'information peut être amélioré et doit l'être. Comme nous l'avons noté ci-dessus, la Commission a fait ce qu'elle a pu compte tenu des ressources disponibles pour apporter les améliorations nécessaires de sa propre initiative et en collaboration avec d'autres ministères et les usager. La Commission examinera toute proposition d'améliorations et continuera à chercher les moyens d'organiser des dialogues instructifs avec les parties intéressées pour améliorer son système d'information.

2.3 Accès de public à l'information: Points précis

La Commission possède déjà de larges pouvoirs en ce qui concerne l'obtention de renseignements statistiques et comptables relatifs à l'industrie des transports aérien et ferroviaire et à certaines parties des transports fluviaux; la publication de ces renseignements est laissée à son entière discrétion ou presque.

En principe, rien ne s'oppose à ce que l'information soit entièrement diffusée au Parlement et au public sauf lorsqu'elle risque de porter atteinte à des intérêts commerciaux légitimes.

Les critères de diffusion de l'information sont les suivants:

- a) les besoins des parties en cause
- b) atteinte possible aux intérêts commerciaux privés si l'information était rendue publique. (Un exemple en est donné à la fin de cette section.)

En réalité, la pratique n'a cessé d'évoluer au cours des années, un volume croissant d'information étant publié; de plus, la qualité et la fiabilité de l'information n'a pas cessé de s'améliorer.

Of course, the problem of the release of information on regulated industries is associated with strong controversies. On major issues the Commission makes rulings following arguments by interested parties. In general, the trend is towards greater "transparency"; possibly, in future, the burden of proof may well be on parties arguing *against* the release of information.

As far as the collection of information is concerned the advantages or benefits from availability of information must be compared with costs of generating information—such balancing of benefits and costs must necessarily include a substantial element of judgement, i.e. given the present state of the art a purely objective benefit/cost analysis of information availability is not feasible.

Regarding the release of staff reports, the practice of the Commission is the maximum availability of such reports to the public. However, it must be noted that the policy of maximum availability of staff reports must be constrained by the following considerations:

- (a) Reports released must not lead to the release of information which would otherwise be kept confidential for reasons of potential damage to national or commercial interests.
- (b) Reports released must not give a misleading impression of Commission's attitudes or be open to misrepresentation. This implies careful editing and quality control; it also implies that adequate internal reports may not be suitable for public release without additional effort aimed at the clarification of arguments and more careful presentation of facts.

To illustrate the type of application in which information is held confidential we can use an example from the Motor Vehicle Transport Committee. When Motor Vehicle enterprises advise the Committee of an impending merger or acquisition (under Sect. 27 of the National Transportation Act), the financial statements of one or both parties are made available to the regulator as part of the evidence required by the Committee to determine if the proposed transaction will "unduly restrict competition or otherwise be prejudicial to the public interest". Such financial information is not made available to the public, nor, in our opinion, should it be. Otherwise, Committee decisions and the rather full and extensive reports leading to those decisions, are available to anyone.

Lastly, we should make it abundantly clear that all the Commission's official files are classified as public documents (which includes correspondence from governments in particular cases) and available for inspection on request.

2.4 Practical* Limitations to Consultation

A note of caution must be sounded before leaving consideration of this section of the discussion paper. Reference has been made to cases before the CTC which would be found to have, complied with the spirit, and frequently, the letter of these suggestions. This was accomplished with the expenditure of a good deal of *time, effort and public funds*. From the early planning of the Rail Passenger hearings in 1974 to their close

Il est manifeste que le problème que pose la diffusion de l'information sur les industries réglementées soulève de vives controverses. Sur les questions de fonds, la Commission rend des décisions après avoir entendu les parties intéressées. En général, la tendance est vers une plus grande «transparence»; il est possible qu'à l'avenir, le fardeau de la preuve incombe à ceux demandant que l'information *ne soit pas diffusée*.

En ce qui concerne l'obtention de l'information, les avantages tirés de la diffusion de l'information doivent tenir compte des coûts de production. Un tel équilibre entre les bénéfices et les coûts doit nécessairement faire intervenir le jugement; compte tenu de la situation actuelle, il est ici possible de procéder à une analyse coût-efficacité purement objective de l'information disponible.

En ce qui concerne la publication des rapports du personnel, la Commission a pour pratique de les rendre publics dans la mesure du possible. Cependant, il faut faire remarquer que les contraintes suivantes s'appliquent:

- a) les rapports publiés ne doivent pas entraîner la diffusion de renseignements qui seraient autrement confidentiels en raison du préjudice possible qu'ils pourraient causer aux intérêts commerciaux de la nation;
- b) les rapports publiés ne doivent pas donner une impression trompeuse des positions adoptées par la Commission ou faire l'objet d'une présentation erronée des faits. Il faut donc veiller à l'exactitude de la rédaction et au contrôle de la qualité; cela implique également que les rapports internes peuvent ne pas être rendus public sans avoir auparavant clarifié certains arguments et présenté les faits de manière plus précise.

Pour illustrer le cas où l'information est jugée confidentielle, nous pouvons nous reporter au Comité des transports par véhicule à moteur. Lorsque les entreprises automobiles informent le Comité d'une fusion ou d'une acquisition proposée (en vertu de l'article 27 de la Loi nationale sur les transports), les états financiers de l'une ou des deux parties sont divulgués à l'organe de réglementation; ces états constituent des indices permettant de déterminer si la transaction proposée «restreindra dûment la concurrence ou portera autrement préjudice à l'intérêt public.» Ces renseignements financiers ne sont pas rendus public et ne devraient pas l'être à notre avis. Sinon, tout le monde peut se procurer les décisions rendues par le Comité et les rapports complets qui ont dicté ces décisions.

Enfin, nous voudrions préciser que tous les dossiers officiels de la Commission sont des documents publics (qui comprennent même la correspondance des gouvernements dans certains cas) et peuvent être consultés sur demande.

2.4 Limite pratique* à la consultation

Une mise en garde est nécessaire avant de mettre fin à l'étude de cette section du document d'étude. Référence a été faite à des affaires présentées à la Commission canadienne des transports qui auraient respecté l'esprit, et le plus souvent, la lettre de ces suggestions. Ceci a été accompli en y consacrant beaucoup de *temps, d'effort et de derniers publics*. Depuis le moment on les auditions sur les voyageurs par chemins de fer

*For our comments on theoretical limitations see Paragraph 3.2

*Voir le paragraphe 3.2 pour nos commentaires sur les limites théoriques.

in late 1978, at least 25 professionals in CTC Research and 20 staff members of the Rail Transport Committee were more or less continually engaged on the program. As many as five Commissioners of the CTC and two or more members of the CTC Legal Branch could be said to have devoted up to one quarter of their time to the program and its periphery. Careful accounting might permit a reasonably accurate estimate of the public cost of this program. In the absence of good records, costs must be estimated. Personnel costs might be approximated at some 6 million dollars, the hearing days themselves, another 3 million dollars. The dissemination in 5,000 copies, in two languages, of four books, which culminated in two more books (the decisions) could be estimated at around \$500,000. In other words, the suggestions of this section of the discussion paper were met, amply, it is believed, in the Rail Passenger Cases, through the expenditure of some 10 million dollars. The costs met by the two Railway Companies, i.e. the private sector, and of those some four hundred who appeared at the hearings could easily have exceed this sum.

It is apparent that neither the regulator nor the "regulated" can afford too many involvements of this magnitude.

We are pleased to report that no initiative of the Commission's to inform the public, to contact potentially interested parties, to hold meetings, conferences, information sessions and the like, to transform such meetings (at least those where such transformation was deemed appropriate) into pre-conference hearings, sometimes to be followed by public hearings—none of these initiatives has, to date, been thwarted by lack of funds or resources. However, it is easy to see that demands upon the Commission could exceed our available resources of money and manpower.

2.5 Funding Public Interest Groups

The CTC's enabling legislation provides for the possibility of awarding costs in the Commission's adjudicative and regulatory activities. The Commission distinguishes between awarding costs and funding intervenors or participants.

The question was addressed in 1976 when it was made the subject of an investigation by Commissioner J.T. Gray Q.C.

The practice of funding a public interest group as developed by the CRTC, applies within an agency that deals with a limited number of issues and a restricted clientele. The practice could not be carried out with the same ease by the Commission with its greater diversity of cases, situations and parties.

On occasion, the Commission has awarded costs between parties if it has felt that through its conduct in respect of the hearing one party has imposed undue expenses on the other.

2.6 Freedom of Information Legislation

The legislation that the Commission is called upon to administer already provides for control by the Commission for access to information by the public.

ont été mises sur pied en 1974 jusqu'à leur fin à la fin de l'année 1978, au moins 25 agents de recherche de la CCT et 20 membres du personnel du Comité des transports ferroviaires s'occupaient plus ou moins continuellement de ce programme. Au moins 5 commissaires de la CCT et 2 ou 3 membres de la Division juridique de la CCT ont consacré environ un quart de leur temps au programme et à ce qui y avait trait. Une comptabilité serrée pourrait permettre d'en estimer de façon raisonnablement exacte le coût au public. En l'absence de registres exacts, les coûts ne peuvent être qu'approximatifs. On pourrait chiffrer les coûts en personnel à quelque \$6 millions, et les jours d'audition à environ \$3 millions. La diffusion de 5,000 exemplaires, en deux langues, de quatre livres, auxquels il faut ajouter deux autres livres (les décisions) pourrait être estimée à environ \$500,000. En d'autres termes, les suggestions proposées par cette section du document d'étude ont été amplement respectées en ce qui concerne les voyageurs par chemin de fer puisque quelque \$10 millions y ont été consacrés. Les coûts des deux compagnies ferroviaires, c'est-à-dire le secteur privé, et ceux des quelque 400 personnes qui ont comparu devant le comité auraient facilement dépassé cette somme.

Il est évident que ni l'organe de réglementation ni le «règlementé» ne peuvent se permettre trop d'affaires de cette ampleur.

Nous rapportons avec satisfaction qu'aucune initiative de la Commission pour informer le public, pour contacter les parties intéressées, pour tenir des réunions, des conférences, des sessions d'information et ainsi de suite, pour transformer ces réunions (au moins celles où cette transformation était jugée nécessaire) en auditions préliminaires, suivies parfois d'auditions publiques, aucune de ces initiatives n'a, jusqu'à présent, été contrariée par un manque de fonds ou de ressources. Cependant, il est aisé de constater que les demandes faites auprès de la Commission pourraient dépasser nos ressources disponibles en argent et en main-d'œuvre.

2.5 Financement des groupes d'intérêt public

La loi habilitante de la CCT prévoit la possibilité de financer les activités de la Commission régies par la loi ou le règlement. La Commission fait une distinction entre l'octroi de fonds et le financement d'intervenants ou de participants.

La question a été longuement débattue en 1976 lorsqu'elle a fait l'objet d'une enquête par le commissaire J.T. Gray, c.r.

Le financement d'un groupe d'intérêt public, pratique mise au point par la CRTC, s'applique à un organisme qui ne traite que d'un nombre limité de questions et qui possède une clientèle restreinte. Cette pratique ne pourrait pas être menée avec la même aisance par la Commission étant donné la grande diversité d'affaires, de situations et de parties.

Dans certains cas, la Commission a réparti les frais et dépens entre les deux parties si elle a estimé que par son comportement au cours des audiences une partie imposait à l'autre des frais exagérés.

2.6 Loi sur la liberté d'information

La loi que la Commission est appelée à administrer prévoit déjà qu'elle contrôle l'accès du public à l'information.

We quote from a letter dated June 13, 1980 to the Ministry of Transport on this subject:

"A substantial amount of information is disclosed during the course of proceedings under these enactments.* However, the Commission being a quasi-judicial tribunal with powers of a superior court as respects the matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction (sec. 45(3) NTA), it may receive evidence in the nature privileged or confidential communications and rule on "the use of the evidence so obtained" (sec. 74(1) NTA). Examples of such ruling may be found in the Canadian Transport Cases, for instance in the *Saskatchewan Wheat Pool cases*—(1972) CTC 164, and in the *General Safety Inquiry*—(1973) CTC 163.

For these reasons, I would question the need to identify the Commission or any of its Committees as "investigative bodies" for the purposes of clause 16 of Bill C-15, or of a similar clause in the new Bill of freedom of information. It is noted that Bill C-15 contained a number of other provisions to protect personal, financial or commercial information, as well as information required under an Act of Parliament to be withheld from the general public or from any other person not legally entitled to it.

In the circumstances, and on the assumption that the proposed Bill will also contain clauses similar to those referred to above, it seems to me that it would not be necessary to include the Commission or its Committees in the regulations to be enacted pursuant to the proposed freedom of information and privacy legislation."

Therefore the Commission does not expect that the freedom of information legislation will have any effect on current CTC policy or practice.

CHAPTER III: INTERNAL MANAGEMENT: IMPROVING GOVERNMENT'S ASSESSMENT OF PROPOSED REGULATORY INITIATIVES

3.1 *The Complexity of a Modern Technology Society*

Everyone knows, and the writings of many attest to the fact, that our late twentieth century technological society is unbelievably complex, that the circuits of production and consumption are long and highly discontinuous, and that the rise of the 'service' industries has greatly added to the subtleties of commercial activity. A vast amount of data and information would be needed to even approximately describe the scene, and even the most sanguine recognize that data in hand, its effective processing in analysis represents impossibility.

The dilemma facing public policy-makers was well expressed by R.S. Ritchie** in 1972 when he said:

"Public policy-making has never been simple, not even in an earlier time when by today's standards the issues

Voici un extrait d'une lettre envoyée à ce sujet: le 13 juin 1980 au ministère des Transports:

Nombre de renseignements sont divulgués au cours des procès intentés en vertu de ces mesures législatives.* Cependant, étant un tribunal quasi-judiciaire avec les pouvoirs d'une Cour supérieure pour les questions nécessaires ou utiles à l'exercice régulier de sa juridiction (par 45(3) LNT), la Commission peut entendre des témoignages confidentiels et décider de l'utilisation des preuves obtenues de la sorte 74(1) LNT). On peut trouver des exemples de ces décisions dans les *Canadian Transport Cases*, en particulier dans les *Saskatchewan Wheat Pool cases*—(1972) CTC 164 et dans la *General Safety Inquiry*—(1973) CCT 163.

Pour ces raisons, je conteste la nécessité de qualifier la Commission ou l'un de ses comités d'organes d'enquêtes aux fins de l'article 16 du Bill C-15, ou d'une disposition semblable dans le nouveau projet de loi sur la liberté d'information. Rappelons que le Bill C-15 prévoyait un certain nombre d'autres dispositions pour protéger les renseignements d'ordre individuels, financiers ou commerciaux, ainsi que ceux dont une loi du Parlement interdisait l'accès au grand public ou à toute personne n'étant pas légalement habilitée à les connaître.

Dans ces circonstances, et en supposant que le projet de loi contiendra aussi des dispositions semblables à celles que nous venons de citer, il ne me semble pas nécessaire d'inclure la Commission ou ses comités dans les règlements devant être édictés conformément au projet de loi sur la liberté d'information et le respect de la privé."

Par conséquent, la Commission ne pense pas que la loi sur la liberté d'information ait quelque effet que ce soit sur les pratiques courantes de la CCT.

CHAPITRE III: GESTION INTERNE: AMÉLIORATION DE L'ÉVALUATION PAR LE GOUVERNEMENT DES INITIATIVES RÉGLEMENTAIRES PROPOSÉES

3.1 *Complexité de la société technologique moderne*

Comme l'attestent de nombreux écrits, personne n'ignore l'incroyable complexité de notre société technologique en cette fin du XX^e siècle, l'amplitude et la grande irrégularité des circuits de production et de consommation et l'essor de l'industrie des «services» qui a considérablement accru la subtilité des activités commerciales. Il faudrait de vastes quantités de données pour décrire tout cet ensemble de façon ne serait-ce qu'approximative, et même les plus optimistes reconnaissent qu'avec toutes les données voulues il serait impossible de parvenir à une analyse fidèle.

R.S. Ritchie** avait bien exposé en 1972 le dilemme se posant aux responsables de la politique générale lorsqu'il disait ceci:

«La prise de décisions dans le domaine de la politique générale n'a jamais été simple, pas même dans le passé

*National Transportation Act, Railway Act, Transport Act, Aeronautics Act etc.

**Making Public Policy in Canada—March 1972 R.S. Ritchie, V.P., Imperial Oil, Address to School of Advanced Management, Banff, Alta.

*Loi nationale sur les transports, Loi sur les chemins de fer, Loi sur les transports, Loi sur l'aéronautique, etc.

**Making Public Policy in Canada—Mars 1972. R.S. Ritchie, V.P., Imperial Oil, discours prononcé à l'École d'administration, Banff, Alberta.

themselves were not complicated. For many of the issues we settle through our governments today, it is not just a question of power and personal or group interest—it is a question of understanding complex economic, technological, social, and cultural systems. The urgent need for action is situations where there is inadequate understanding can easily lead to totally unsought results without much gain towards the original objective or to enormous and imperfectly foreseen costs exceeding many times the hoped for gains.”

and later:

“We face public policy-makers and the political process with burdens of decision-making which expand steadily in both size and difficulty. Because so often we stumble collectively into the need for action before we have the requisite understanding either of the situation or of alternative course of action which might be considered, we are in constant danger of doing ourselves more harm than good. In our more pessimistic moments, we might be forgiven for feeling that we often solve one crisis by sowing the seeds of another as yet unforeseen”.

We subscribe to the philosophy that there should be “no taxation without representation”. However, we must recognize the complexity of our society and the greatly increased formal administrative activity in everyday, commercial and private life. Obviously, there must exist limits to the amount of involvement of the public or nothing would ever be accomplished.

Both the issues and the problems seem to us well exposed in the discussion paper. Only two facets of the matter of providing information and involving people would appear to have been insufficiently emphasized. The costs of such information preparation and dissemination would be inevitably high, both for the public and private sectors, and concrete evidence that there would result appreciably increased involvement in the processes of decision making seems lacking.

Despite the absence of evidence to the effect that greater dissemination of information works to produce a better decision, the Commission persists in its efforts to inform its public of all relevant information upon which that decision is based.

3.2 Theoretical Limitations to Consultation

As mentioned, we live within the most intricate skein of inter-locking, overlapping and sometimes competing productive and service organizations that the world has ever known. Yet some may believe that with enough information, modern theories and data handling capabilities, the ‘absolutely correct’ decision can be produced to any transportation regulatory conundrum.

We do not enter into a discussion of the mathematical proof of the absurdity of such claims. We would, however, like to quote from papers written in 1959 by men who were each intimately involved in the great MacNamara experiment in Policy Analysis at the US Pentagon.

lorsque, par rapport aux normes actuelles, les questions n’étaient pas compliquées. De nos jours, nombre de difficultés que doivent régler nos gouvernements ne mettent pas simplement en cause le pouvoir et l’intérêt de particuliers ou de groupes; il leur faut en effet comprendre des systèmes économiques, technologiques, sociaux et culturels fort complexes. Prendre des mesures urgentes sans faire une analyse exhaustive des événements peut entraîner des résultats totalement inattendus, très éloignés de l’objectif initialement fixé, ou se soldant par des coûts considérables et insuffisamment prévus qui dépassent de loin les gains escomptés.»

Et par la suite:

«Nous imposons à ceux qui prennent des décisions politiques ainsi qu’aux rouages de l’État des fardeaux dont le poids et la difficulté augmentent continuellement. Parce que collectivement nous cédon si souvent à la nécessité d’agir avant de comprendre vraiment la situation ou d’examiner les autres solutions possibles, nous risquons constamment de faire plus de mal que de bien. Dans nos moments les plus pessimistes il faudrait nous pardonner de penser que souvent notre façon de résoudre une crise se fait en en semant une autre, encore imprévisible.»

Nous admettons le principe de la non-taxation sans représentation. Cependant, nous devons admettre la complexité de notre société, et le rôle de plus en plus grand de l’administration dans notre vie quotidienne, tant sur le plan commercial que privé. De toute évidence, il faut une limite à la participation du public, sans quoi rien ne pourra jamais se faire.

Les questions et les problèmes nous semblent bien exposés dans le document d’étude. Seuls deux aspects de la question de l’information et de la participation du public paraissent insuffisamment traités. Les coûts de la préparation et de la diffusion de ces renseignements seraient inévitablement élevés pour les secteurs public et privé, et il ne semble pas que cela entraînerait effectivement une participation accrues au processus décisionnel.

Il n’est donc pas prouvé qu’une plus grande diffusion de l’information améliorerait les décisions prises, mais la Commission continue à œuvrer pour faire connaître à son public toutes les données pertinentes sur lesquels elle fonde ses décisions.

3.2 Limites théoriques de la consultation

Encore une fois, nous vivons au sein d’un réseau d’organismes interdépendants, se chevauchant sur le plan de la production et des services et d’une complexité jamais égalée. Or, certains croient qu’avec suffisamment d’informations, de théories modernes et de méthodes de traitement des données, il est possible de prendre une décision «absolument juste» pour tout problème épineux de réglementation des transports.

Nous ne voudrions pas nous lancer dans une discussion pour démontrer mathématiquement l’absurdité d’une telle prétention. Cependant, nous voudrions citer un document écrit en 1959 par des personnes qui ont collaboré de près au Pentagone à la grande expérience de MacNamara sur l’Analyse des politiques.

Charles Hitch, Head of the Economics Division of the RAND Corporation, wrote in 1957:

"I would make the empirical generalization from my experience at RAND and elsewhere that Operations Research is the art of sub-optimizing, i.e., of solving some lower-level problems, and that difficulties increase and our special competence diminishes by an order of magnitude (i.e., is reduced to 10) with every level of decision-making we attempt to ascend. The sort of simple, explicit model which operations researchers are so proficient in using can certainly reflect most of the significant factors influencing traffic control on the George Washington Bridge, but the *proportion of the relevant reality* which we can represent by any such model or models in studying, say, a major foreign policy decision *appears to be almost trivial.*"

Charles Lindblom, Professor of Economics, Yale University, published a paper entitled, "The Science of Muddling Through", in 1959, in which analysis for policy decision is explicitly treated. Among many other instructive observations, he wrote:

- Decision making is ordinarily formalized as a means-ends relationship: means are conceived to be evaluated and chosen in the light of ends finally selected independently of and prior to the choice of means... But... such a means-ends relationship is possible only to the extent that values are agreed upon, (what is an adequate air service?) are reconcilable (how adequate can an air service be at required profit levels?) and are stable at the margin. (does one unit retreat from 'adequacy' correspond to one unit of increase in profits?)
- Attempts to rank, or order values in general and abstract terms, so that they do not shift from decision to decision, end up by ignoring the relevant marginal preferences.
- somewhat paradoxically, the only practical way to disclose ones *relevant marginal values* even to oneself is to describe the policy one chooses to achieve them.
- one simultaneously chooses a policy to attain certain objectives, and chooses the objectives themselves—the administrator focuses his attention on marginal or incremental values. Whether he is aware of it or not, he does not find general formulations of objectives very helpful, and in fact makes *specific marginal or incremental comparisons*.
- making policy is at best a very rough process. Neither social scientists, nor politicians, nor public administrators yet know enough about the social world to avoid repeated error in predicting the consequences of policy moves. A wise policy maker consequently expects that his policies will achieve *only part of what he hopes*, and will produce *unanticipated consequences he would have preferred to*

En 1957, Charles Hitch, chef de la Division économique de la RAND Corporation écrivait ceci:

«Je voudrais faire une généralisation empirique à partir de mon expérience à la RAND et ailleurs, pour dire que la recherche opérationnelle est une technique de «sous-optimisation», utilisée pour résoudre des problèmes de difficulté limitée, mais qui deviennent plus complexes pendant que notre compétence diminue d'un certain ordre de grandeur pour être finalement ramenée à un dixième chaque fois qu'on monte d'un niveau dans la prise de décision. Le type de modèle simple et explicite que les spécialistes de la recherche opérationnelle utilisent si bien peut sûrement rendre compte de la plupart des importants facteurs modifiant le contrôle de la circulation sur le pont George Washington, mais la *proportion de réalité pertinente* que l'on peut représenter par un tel modèle en étudiant par exemple une importante décision en matière de politique étrangère *semble pratiquement minime.*»

Charles Lindblom, professeur d'économie à l'Université Yale a publié en 1959 un document intitulé «*The Science of Muddling Through*», où il analyse de façon explicite le processus décisionnel. Entre autres, nombreuses observations instructives, il dit ceci:

- La prise de décision est habituellement perçue comme un processus mettant en relation fins et moyens: les moyens doivent être évalués et choisis en fonction des objectifs ultimement établis indépendamment du choix des moyens et aussi avant que ce choix ne se fasse. Mais cette relation moyens-fins n'est possible que dans la mesure où des valeurs sont approuvées (que constitue un service aérien adéquat?), acceptables (quelle efficacité peut avoir un service aérien si les bénéfices prévus sont atteints?) et susceptibles de maintenir un certain équilibre (une réduction de l'efficacité correspond-elle à une hausse de profit?).
- En tentant de classer ou d'ordonner les valeurs en termes généraux et abstraits pour qu'elles ne varient pas selon les décisions, on en vient à ne plus tenir compte des préférences marginales appropriées.
- Paradoxalement, la seule façon utile de faire connaître ses *valeurs marginales* appropriées consiste à décrire la politique visant à les respecter.
- On choisit en même temps les politiques destinées à atteindre certains objectifs et les objectifs eux-mêmes, et l'administrateur concentre son attention sur les valeurs marginales ou susceptibles d'apporter un accroissement des bénéfices. Qu'il en soit conscient ou non, il ne trouve pas très pratiques les formulations générales d'objectifs et, en fait, il établit *des comparaisons précises entre les éléments marginaux et ceux qui sont susceptibles d'apporter un accroissement des bénéfices.*
- Au mieux, la prise de décision est un processus très exigeant. Ni les experts en sciences sociales, ni les hommes politiques, ni les administrateurs publics n'en savent encore assez long sur le milieu social pour éviter des erreurs répétées dans les prédictions des conséquences de mesures politiques. Par conséquent, le décisionnaire avisé s'attend à ce que ses politiques n'atteignent *qu'une partie*

avoid. If he changes through a succession of incremental changes, he avoids serious, lasting mistakes and finally

—theory is sometimes of extremely limited helpfulness in policy making, for at least two rather different reasons. It is greedy for facts: it can be constructed only through a great collection of observations. And it is typically insufficiently precise for application to a policy process that move through small changes.

These quotations should lay to rest two modern 'myths' wherein one speaks of amassing all *relevant information describing complex phenomenae*, and then involving large numbers of ordinary citizenry in the public analysis of this information in quest of the *single, just* decision. The first myth is that a full set of trustworthy data *can be made available in any practical way*; the second is the myth that an *analysis* of these data, such as would provide solution at any significant detailed level, is possible.

It is to be noted that Committee suggestions 1 to 7 inclusive would lead one to suspect that the Committee might place some credence in these myths.

3.3 Assessment Methodologies

In Part III of the *Discussion Paper* the Committee asks important questions regarding the assessment methodologies of regulatory programs. Although these questions relate to the "Improving Government's Assessment of Proposed Regulatory Activities", they are also relevant to the regulatory activities themselves. In fact, the logic demands that the criteria used in assessing regulatory activities, and the criteria used by the regulatory system should be consistent. In reply to the Committee's expressed concerns, we propose to address ourselves to the following questions:

- (a) Appropriate methodologies for the assessment of regulatory activities.
- (b) Appropriate location of the assessment of regulatory activities and the control of the assessment.
- (c) Usefulness and limitations of analytical methodologies in regulatory activities.

The main program assessment methodologies are: (i) Impact analysis; (ii) cost-effectiveness analysis, and (iii) benefit-cost analysis. The above-noted methodologies have been extensively used for project analysis in a number of governments and international development agencies. Their use in program analysis relevant to the regulatory activities (rate regulations, acquisition regulations, service extensions and carriers' licensing, subsidies) has been considerably less extensive and more controversial.

Impact analysis is defined as a disciplined investigation of direct and indirect effects of a program or a decision (past or contemplated); quantification, as far as possible, of such

de ses objectifs et entraînent des conséquences imprévues qu'il aurait préféré éviter. En procédant à une série de changements susceptibles d'apporter un accroissement des bénéfices, il évite les erreurs graves et durables, et enfin

—il arrive que la théorie soit très peu utile au décisionnaire pour au moins deux raisons assez distinctes. En premier lieu, elle est avide de faits: elle peut être échafaudée uniquement à partir de nombreuses observations. En second lieu, elle est habituellement trop imprécise pour être utile dans un processus fondé sur des modifications mineures.

Ces citations devraient détruire deux «mythes» modernes selon lesquels il serait possible de réunir toute *l'information utile décrivant des phénomènes complexes* et de faire ensuite participer activement la population à l'analyse de cette information pour que soit prise une décision *unique et équitable*. Le premier mythe veut qu'un ensemble complet de données fiables *puisse être facilement mis à la disposition des intéressés*; le deuxième veut qu'il soit possible de procéder à l'*analyse* de ces données dans le but de trouver des solutions au niveau approprié.

Il convient de noter que les sept premières propositions du Comité permettent de croire que ce dernier accorde une certaine crédibilité à ces mythes.

3.3 Méthodes d'évaluation

Dans la partie III du document d'étude, le Comité pose d'importantes questions concernant les méthodes d'évaluation de programmes de réglementation. Même si ces questions touchent l'amélioration de l'évaluation de nouveaux règlements par le gouvernement, elles portent en même temps sur les activités de réglementation elles-mêmes. En fait, la logique veut que les critères utilisés pour l'évaluation des activités de réglementation et ceux dont s'inspire le système de réglementation soient compatibles. En réaction aux préoccupations formulées par le Comité, nous nous proposons de nous interroger sur les questions suivantes:

- a) Comment évaluer adéquatement les activités de réglementation?
- b) A quel niveau doivent s'effectuer l'évaluation des activités de réglementation et le contrôle de cette évaluation?
- c) Quelles sont l'utilité et les limites des méthodes analytiques dans les activités de réglementation?

Les principales méthodes d'évaluation de programmes sont: i) l'analyse des répercussions ii) l'analyse des coûts par rapport à l'efficacité, et iii) l'analyse des avantages par rapport aux coûts. Un certain nombre de gouvernements et d'organismes de développement internationaux ont recouru dans une large mesure à ces méthodes pour l'analyse de projets. Leur utilisation pour l'analyse de programmes rattachés à des activités de réglementation (réglementation en matière de taux et d'acquisitions, d'extensions de services et d'octrois de permis à des transporteurs, de subventions) a été beaucoup plus restreinte et controversée.

L'analyse des répercussions est définie comme une étude systématique des répercussions directes et indirectes d'un programme ou d'une décision (passée ou prévue), et l'établis-

effects, which may require forecasting. No decision criteria are imposed, and no policy conclusions are made—the analysis is conceived as an information input to the decision, but no judgement is attempted regarding the decision itself. Impact analysis can accommodate the analysis of distributional effects; indeed it should explicitly answer the question “who gains, who loses”.

Cost-effectiveness analysis goes a step further: it assumes the objectives or benefits or constraints as given, and quantifies the impact, in terms of costs, of alternative ways of reaching these objectives. The problem arises in the case of objectives and/or constraints not being adequately specified, or where multiple objectives exist; under such conditions, the analyst may assume the role of an “interpreter” of the objectives and constraints, which is difficult to distinguish from a role of “criteria setter”, i.e. usurpation of the function of the policy maker.

Benefit-cost analysis accepts “economic efficiency” criteria for making explicit, quantitative judgements of programs or projects. Some attempts have been made to include distributional effects and “weights”, but this extension of Benefit-Cost Analysis is of more theoretical than operational effect. As it was already noted Benefit-Cost Analysis has been widely applied to the assessment of investment projects, as well as to other government programs. Its applications have generated a variety of responses, ranging from highly critical to enthusiastic.

Clearly, the above-noted three approaches differ in the degree to which the analyst, or an agency assumes the role of the “final evaluator” of the program: in the case of impact analysis, consequences (including forecasts of consequences) of the program are analysed but the final verdict whether the benefits exceed costs is left to the political authorities; in the case of benefit-costs analysis, the analyst or the agency expresses and quantifies the acceptability of the program. A strong argument can be made that an agency operating in a policy sensitive area (economic regulation) or administering policy sensitive programs (subsidy program) should provide the policy makers information on the impact of its activities, present objectively options which would increase their effectiveness, but refrain from making essentially political judgments.

If this argument is accepted, the experience and the resources of regulatory agencies could be made available to clarify points of controversy, assist making policy decisions, suggest better methods of implementation but not become a party to a political controversy.

ment des coûts, lorsque faire se peut, de ces retombées, cela peut donc nécessiter l'établissement de prévisions. Aucun critère n'est imposé pour les décisions et aucune conclusion n'est tirée quant aux politiques; l'analyse est perçue comme un apport d'information éclairant les décisionnaires, mais aucun jugement n'est porté sur les décisions elles-mêmes. Cette méthode peut s'accompagner d'une analyse des effets de répartition; en fait, elle doit pouvoir permettre de déterminer précisément qui y gagne et qui y perd.

L'analyse des coûts par rapport à l'efficacité comporte une étape additionnelle: elle prend pour acquis les objectifs, avantages ou contraintes et évalue en termes de coûts les répercussions de solutions de rechange permettant elles aussi d'atteindre ces objectifs. Le problème se pose lorsque les contraintes ou les objectifs ne sont pas suffisamment précis ou lorsqu'on fixe des objectifs multiples. Dans ces conditions, l'analyste peut jouer le rôle d'«interprète» des objectifs et des contraintes, rôle difficile à distinguer de celui de la «personne qui définit les critères», c'est-à-dire de l'autorité qui établit les principes directeurs.

L'analyse coûts-avantages se fonde sur des critères «d'efficacité économique» pour juger de façon implicite et quantitative des programmes ou des projets. On a essayé d'inclure dans l'analyse coûts-avantages les conséquences en matière de distribution et les facteurs de pondération, mais il s'agit d'un exercice théorique plutôt que fonctionnel. Comme on l'a déjà noté, l'analyse coûts-avantages a déjà été utilisée pour évaluer les projets d'investissements ainsi que d'autres programmes gouvernementaux. Son utilisation a suscité diverses réactions allant de la critique ouverte à l'enthousiasme.

Les trois méthodes ci-dessus diffèrent clairement entre elles par le degré où l'analyste ou l'organisme en cause assume le rôle de «l'évaluateur final» du programme. Dans le cas de l'analyse de l'incidence, on évalue les conséquences (y compris les prévisions concernant les conséquences) du programme, mais il revient aux autorités politiques de déterminer si les avantages en dépassent les coûts. Pour ce qui est de l'analyse coûts-avantages, l'analyste ou l'organisme en cause exprime et quantifie le bien-fondé du programme. On peut soutenir qu'un organisme œuvrant dans un domaine stratégique (réglementation économique) ou administrant des programmes ayant des conséquences importantes du point de vue des lignes directrices (programme de subventions) devrait fournir aux décisionnaires des renseignements sur l'incidence de ces activités, présenter objectivement les options qui pourraient accroître son efficacité, mais éviter de porter des jugements essentiellement politiques.

Si on accepte cet argument, l'expérience et les ressources des organismes de réglementation pourraient, au lieu de susciter des controverses politiques, servir à clarifier les points litigieux, à aider les décisionnaires dans leur travail et à proposer de meilleures méthodes de mise en œuvre.

CHAPTER IV: INTERNAL MANAGEMENT: ENSURING PERIODIC GOVERNMENT REVIEW OF REGULATORY ACTIVITY

4.1 *Review of regulatory programs*

The two important questions discussed here are: who should conduct the appropriate review and program assessment? What are possible options for parliamentary reviews of regulatory activities? These questions will be treated in the context of transport regulatory and related activities by the Canadian Transport Commission. Without attempting to provide "definitive answers"—which can only be given by the policy-makers—the following observations are submitted:

(a) Given the policy-sensitive nature of government transport interventions, regional distributional issues and the perceived public interest in protecting certain user groups, disciplined impact analysis rather than its more ambitious versions like benefit-cost analysis appear more appropriate.

(b) Impact analysis methodology should be developed for specific sectors or types of activities and conducted by a group with expertise in a specific sector (e.g. transport). This is consistent with the practice developed by institutions with extensive experience in project assessment such as the World Bank, and the existence of specialized project or program evaluation manuals for specific sectors (transport project and program analysis manuals as distinct from similar manuals for agriculture, manufacturing industry, energy, etc.). Of course, a good case exists for co-ordination and review of program assessment methodologies by central, generalist agencies such as the Treasury Board.

(c) Because of the complexity of transport problems, multiplicity of impacts and wide public interest in the functioning of the transport system, impact assessment should include, to the largest possible extent, public inputs and full consideration of public concerns. Only in this way can the problems be properly identified and questions "who is affected? Who gains? Who loses?" satisfactorily answered. Again the practice of institutions such as the World Bank confirms that opinion—all major programs' projects' assessments or planning exercises involve field missions, local consultations and problem identification in the affected area. Canadian tradition of public inquiries, public hearings and public consultations can properly be regarded as a more sophisticated and orderly version of "field missions" and "field inquiries" which form the integral part of impact analysis or project evaluations by international agencies.

CHAPITRE IV: GESTION INTERNE: MOYENS PERMETTANT DE S'ASSURER QUE LE GOUVERNEMENT ÉTUDIE PÉRIODIQUEMENT LES ACTIVITÉS DE RÉGLEMENTATION

4.1 *Étude des programmes de réglementation*

Voici les deux questions importantes en cause: qui devrait être chargé de l'étude et de l'évaluation des programmes? Quels sont les choix qui s'offrent au Parlement pour l'étude des activités de réglementation? Nous répondrons à ces questions en nous fondant sur les activités de réglementation des transports de la Commission canadienne des transports. Sans vouloir offrir de «réponses définitives», ce que seuls peuvent faire les décideurs, voici nos conclusions à ce sujet:

a) Étant donné la grande incidence sur les lignes politiques des interventions gouvernementales en matière de transport, les questions de répartition régionale et la nécessité de protéger certains groupes d'utilisateurs dans l'intérêt public, une analyse détaillée de l'impact semble plus appropriée que l'analyse coûts-avantages.

b) Des méthodes propres à l'analyse de l'impact devraient être conçues en fonction des différents secteurs ou types d'activités et devraient être appliquées par des spécialistes du secteur visé (par exemple, les transports). Cette façon de procéder est celle adoptée par les établissements, comme la Banque mondiale, qui possèdent une vaste expérience dans l'évaluation des projets, et elle est conforme aux méthodes en usage, car il existe des guides spécialisés sur l'évaluation des projets et des programmes dans différents secteurs (guides d'analyse des projets et des programmes en matière de transports, d'agriculture, d'industrie manufacturière, d'énergie, etc.). Naturellement, il serait bon que des organismes centraux et généraux comme le Conseil du Trésor étudient les méthodes d'évaluation des programmes et en coordonnent l'application.

c) Compte tenu de la complexité des problèmes de transport, de leurs nombreuses conséquences et de l'intérêt que présente pour le public un réseau de transport efficace, on devrait demander au public de soumettre ses préoccupations en la matière et de participer, dans la mesure du possible, au processus d'évaluation de l'impact. Ce n'est que de cette façon qu'il est possible de véritablement cerner les problèmes et de répondre aux questions comme celles-ci: Qui est touché? À qui le réseau de transports profite-t-il? À qui nuit-il? Cette proposition se fonde encore une fois sur les méthodes adoptées par des organismes comme la Banque mondiale. Tous les principaux exercices d'évaluation ou de planification des programmes et des projets de cet organisme comprennent la participation de missions sur le terrain, des consultations à l'échelle locale et la définition des problèmes touchant la région visée. Les enquêtes publiques, les audiences publiques et les consultations publiques menées au Canada peuvent être considérées comme une version plus complexe et efficace des «missions sur les terrains» et des «enquêtes sur le terrain» qui font partie intégrante du processus d'analyse de l'impact ou d'évaluation des projets adopté par les organismes internationaux.

4.2 *Commission Best Authority to Conduct Reviews*

It is submitted that Canadian Transport Commission would be highly qualified to perform the impact analysis function concerning regulatory and subsidy programs for which it is responsible. The reasons for that assertion are:

(a) The Commission has highly qualified analytical staff to assist it in its regulatory functions and in discharging its research responsibilities under the National Transportation Act.

(b) The Commission has extensive experience and necessary statutory powers to conduct public inquiries; in this way it can obtain reasonably complete information on the nature and extent of divergent interests affected by regulatory and related actions in the field of transport.

(c) Establishment of a special agency for evaluation of regulatory programs for adding such activities to a central agency or a central department would result in the establishment of a new sectoral units, and, at least partial, duplication of the expertise already available. However, there is a need for a general review and co-ordinated development of sectoral program assessment methodologies.

Of course, an argument may be put forward that a regulatory agency has vested interests in its own survival or in the continuation of its traditions. It should be noted, however, that in the United States important first steps towards de-regulation and regulatory reform were taken by the regulatory agencies themselves. There is no reason to suppose that regulatory agencies in Canada should be more self-survival oriented or tradition bound than their U.S. counterparts. On the contrary, there is every reason to expect that the Government and the Parliament of Canada would get honest answers to questions: how can we improve our regulatory programs? What are the present problems and how suitable or relevant is our present regulatory framework, or even to the most fundamental question: should we regulate a particular activity at all?

4.3 *Analyses for House or House-Senate Committees*

As it was noted, fact finding and advisory functions are already performed by the Commission in response to specific requests by the government. Some of these requests *de facto* include impact analysis and implicit program reviews. It appears that the natural, logical and relatively simple—but not costless—solution would be the extension of the present functions of the Commission to prepare, in a systematic manner, suitable reports or presentations for the consideration of Parliament, or appropriate House of Commons or Senate Committees, should the Government instruct the Commission to do so. The periodicity, the scope and the nature of such activities would have to be carefully thought out. A number of options exists, for instance:

4.2 *Organisme le mieux en mesure de s'acquitter efficacement des évaluations*

Nous croyons que la Commission canadienne des transports a la compétence voulue pour s'acquitter des fonctions d'analyse de l'incidence touchant les programmes de réglementation et de subventions dont elle est responsable. Voici les raisons justifiant cette opinion:

a) La Commission compte des analystes hautement compétents pour l'aider à s'acquitter de ses fonctions de réglementation et des responsabilités en matière de recherche qui lui sont conférées aux termes de la Loi nationale sur les transports.

b) La Commission possède l'expérience voulue ainsi que les pouvoirs statutaires nécessaires pour mener des enquêtes publiques. Elle peut ainsi obtenir des renseignements suffisamment complets sur la nature et la portée des intérêts divergents visés par ses activités réglementaires ou autres dans le domaine des transports.

c) La création d'un organisme spécial chargé d'évaluer les programmes de réglementation ou la dévolution de ces pouvoirs à un organisme ou à un ministère central entraînerait la création de nouvelles unités sectorielles et ferait double emploi dans certains cas. Il est toutefois nécessaire qu'un organisme étudie et coordonne l'application des méthodes d'évaluation sectorielle des programmes.

On peut évidemment soutenir qu'un organisme de réglementation ne peut que souhaiter sa propre survie et l'adoption de ses méthodes. Il convient de noter, toutefois, qu'aux États-Unis, ce sont les organismes de réglementation eux-mêmes qui ont entamé le processus de déréglementation et de réforme de la réglementation. Il n'y a aucune raison de supposer que les organismes de réglementation sont davantage obsédés par leur survie ou par les traditions au Canada qu'aux États-Unis. Au contraire, tout nous permet de croire que le gouvernement et le Parlement du Canada obtiendraient des réponses honnêtes aux questions suivantes: Comment pouvons-nous améliorer nos programmes de réglementation? Quels sont les problèmes qui se posent à l'heure actuelle dans ce domaine? Dans quelle mesure le système de réglementation actuel atteint-il les objectifs visés? Devrions-nous réglementer tel ou tel domaine?

4.3 *Analyses à l'intention des comités de la Chambre ou des comités mixtes*

Comme nous l'avons déjà souligné, la Commission mène déjà des enquêtes et remplit des fonctions consultatives en réponse à des demandes précises du gouvernement. Certaines de ces demandes de fait comprennent des études de programmes précis et des analyses de l'incidence. Il semble que la solution naturelle, logique et relativement simple, mais non sans frais, serait d'étendre les fonctions actuelles de la Commission pour lui permettre, à la demande du gouvernement, de soumettre des rapports et des mémoires au Parlement ou aux comités compétents de la Chambre ou du Sénat. La fréquence, la portée et la nature de ces activités devraient être soigneusement repensées. Toutefois, il s'offre un certain nombre de possibilités, entre autres:

(a) A Commission could be asked to prepare in depth analysis of one of two important programs, as selected by the Government on advice of a Parliamentary Committee, which would lead to examination by a suitable Committee for its assessment of the program (or programs) and suggestions for change.

(b) The annual report on the Commission's activities, now presented, be followed-up by a subsequent in-depth examination of problems and programs identified during the general presentation.

(c) The Commission may be requested to conduct a public inquiry into a specific problem area or into the effectiveness of a particular program. The results of such an inquiry, Commission's assessment of the issues and appropriate staff or consultant studies would then be tabled for the consideration of the Parliament.

It should be stressed that any one of such approaches could be accommodated within the existing legislation, as long as the requests for such actions by Parliament, or its appropriate Committee are accepted by the Government and followed-up by an Order in Council. However, it should also be noted that if such extensions of the Commission's obligations are decided, the costs of such added activities must be reflected in the Commission's budget and manpower authorizations.

4.4 Policy Changes by Incremental Adjustment

In the discussion paper under consideration there is nowhere an indication that the statutes which authorize an agency's decision may be open to the criticism that their wording is less than precise, and yet, in the same paper, there are many indications that the authors feel that there is a great lack of 'control' of the decision that evolves from the application of the statute to given cases. It is suggested that a law should be drafted with a *schema* of regulation appended, which would appear to mean that the decision flowing from that law's implementation would be more 'predictable'... that the discretion of the 'court' would be reduced.

For instance, in rail transport, Section 262 Railway Act imposes the 'common carrier obligation' on the industry. The section states to simplify, that... "the carrier shall provide *suitable and adequate* accommodation... at *all places* of stopping... for *all traffic offering*". If one were to open a canoe factory in an isolated village, situated on a railway 'branch line', what frequency of service, with what equipment, at what rates would one expect to obtain upon application under the relevant section of the law? As one ponders a reply he should be advised that both railway companies in Canada have very drastically reduced the number of points on their systems at which the 'less-than-carload' lot, i.e., express, is received for shipment. One could ask whether it is, or was, in the national interest that the railways should abandon a trade to the highway truck as is implied here. One could even question how this could happen under the statute, and he would be forced to conclude that, somehow the national conception of the meaning of 'adequate', 'suitable' and 'traffic offering' must have adjusted over the time period in question. It is only one more small step to the conclusion that the 'policy' content of the statute has also adjusted, without

a) une commission pourrait se voir chargé d'effectuer une analyse détaillée d'un couple de programmes importants que lui assignerait le gouvernement sur recommandation d'un comité parlementaire; après quoi, un comité compétent serait amené à évaluer le ou les programmes et à proposer des modifications.

b) La présentation du rapport annuel de la Commission, qui se fait actuellement, pourrait être suivie d'une étude détaillée des problèmes et des programmes soulignés dans le cadre de la présentation générale.

c) La Commission pourrait être appelée à mener une enquête publique sur un problème précis ou sur l'efficacité d'un programme en particulier. Les résultats de cette enquête, le rapport de la Commission sur les problèmes et les études appropriées effectuées par le personnel ou des experts-conseils pourraient alors être présentés au Parlement qui en ferait l'étude.

Il convient ici de souligner que toutes ces façons de procéder pourraient très bien s'intégrer à la loi actuelle dans la mesure où les demandes du Parlement ou de son Comité compétent seront acceptées par le gouvernement et suivies d'un décret. Toutefois, il faut de même remarquer que si l'on décide de confier un mandat élargi à la Commission son budget et l'attribution de ses années-personnes devront tenir comptes des frais qu'entraîneront ces activités.

4.4 Modifications par étapes

Dans le présent document, l'auteur ne mentionne absolument pas que la précision des lois qui autorisent un organisme à prendre une décision puisse être ouvertement critiquée, et pourtant il signale à plusieurs reprises qu'une décision découlant de l'application d'une loi dans certains cas est souvent «peu rigoureuse». Il est alors proposé que l'on annexe un *schéma* de réglementation à l'ébauche d'une loi, ce qui reviendrait à dire que la décision découlant de l'application d'une loi serait plus «prévisible»... et que l'on ferait moins appel à la discrétion du «tribunal».

Par exemple, en ce qui concerne le transport ferroviaire, l'article 262 de la Loi sur les chemins de fer impose les obligations du transporteur à l'industrie. Pour simplifier, l'article stipule que... «la compagnie doit fournir des *installations suffisantes et convenables*... à tous les *points d'arrêt*... pour les *marchandises et effets présentés*... pour être transportés sur son chemin de fer». Si un commerçant désire ouvrir une usine de fabrication de canots dans une localité éloignée où passe une «ligne de chemin de fer», en vertu de cet article de la loi, quelle fréquence de service peut-on espérer, quel genre d'équipement et à quel tarif? Il faut aussi bien tenir compte du fait que les deux sociétés ferroviaires canadiennes ont considérablement diminué le nombre de leurs points d'arrêt où les marchandises au détail c'est-à-dire le service express, sont reçues pour le chargement. Il est permis de se demander s'il en va ou s'il en allait de l'intérêt du pays que les sociétés ferroviaires abandonnent un service au profit des routiers, comme on le laisse entendre ici. Il convient même de se demander en quoi la loi peut le justifier, et l'on serait forcé de conclure que dans un sens, la conception que l'on se fait des termes «suffisant», «adéquat» et «marchandises et effet» a

amendment of the law, without difficulty, and that the new 'policy', i.e., that trade should find that mode of transport that provides the greatest, general satisfaction to the user, appears to be satisfactory.

It seems that the problem i.e., that regulatory decision may not always express the policy of a responsible ministry, is not the central issue. First, if a statute were so cast as to ensure the implementation of a 'policy', it is somewhat doubtful that it would pass the House; second, if it were to receive the approbation of Parliament, a subsequent administration would have the problem of the amendment of a law, at a commensurable level of detail, to implement a new policy. Surely then there is merit, and inevitability, in the 'generally applicable' broad statute. Policy by incremental adjustment has long been recognized as the process by which we live: to attempt to establish, once and for all, the 'values' of our society in statute law would seem a hazardous step.

In our review a number of the suggestions in the Committee's paper, if implemented, would have to be paced by this principle of incremental adjustment to existing policy.

CHAPTER V: A HEIGHTENED ROLE FOR PARLIAMENT: THE NEED FOR ACCOUNTABILITY

5.1 *The Statutory Instruments Act*

Every regulation of the Commission is subject to the provisions of the Statutory Instruments Act which examine the legality and propriety of the measure. A thorough review of the proposed regulation is made by the Privy Council Office (PCO), so thorough in fact that considerable correspondence is generated on almost every regulatory initiative. The Commission will NOT make a regulation until the proposed document has been approved by the appropriate modal committee.

After passing the modal committee, the commission itself and the PCO, each proposed regulation is then placed before a Joint Committee of the House where it is scrutinized anew. The Commission sees no reason to alter what is already a stern test of any proposed regulation. The present procedure has the undeniable advantages of working satisfactorily and being well known to those involved. Any attempt to alter this system would lead to more cumbersome and time consuming alternatives that would certainly overload the staffs at each level.

5.2 *Review of Regulations*

The Commission sees no reason to change the existing policy which is that the Government can review its own and the Commission's regulations at any time. The Commission can, and does, review its own regulations of its own motion.

It must not be thought that regulations are set in concrete. They change with time, with changes in technology, with changes in demand, with improvements in methods, systems, introduction of new equipment (diesel-electric locomotives, computers) etc.

peut-être changé avec les années. On en est très près de conclure que la «loi elle-même» s'est aussi adaptée sans pour autant être modifiée sans difficulté et que la nouvelle «politique», c'est-à-dire qu'un bien soit transporté par le moyen qui assure la satisfaction la plus grande pour l'utilisateur, semble satisfaisante.

Il semble que ce problème du règlement qui ne traduise pas toujours la politique d'un ministère ne soit pas la question fondamentale. D'abord, si une loi devait être rédigée pour pourvoir à l'application d'un «programme», il est fort probable que la Chambre ne l'adopterait pas; deuxièmement, si elle devait recevoir l'approbation du Parlement, un autre gouvernement pourrait devoir modifier une loi, de façon assez précise, pour appliquer un nouveau programme. Certes, une loi générale qui s'applique à presque tous est certainement plus avantageuse. L'adaptation par étapes est depuis longtemps reconnue comme un mode de vie: tenter de fixer, une fois pour toutes, les «valeurs» de notre société dans des lois semble très dangereux.

Dans l'étude que nous avons effectuée, un certain nombre des propositions énoncées dans le document du Comité, si elles étaient appliquées, devraient s'intégrer à un programme conformément à ce principe de l'adaptation par étapes.

CHAPITRE V: RÔLE ACCRU DU PARLEMENT: BIEN-FONDÉ DE L'IMPUTABILITÉ

5.1 *Loi sur les textes réglementaires*

Tout règlement de la Commission est assujéti aux dispositions de la Loi sur les textes réglementaires qui en déterminent la légalité et l'opportunité. Le Bureau du Conseil privé (BCP) étudie en détail les projets de règlements, à un point tel qu'une correspondance énorme est échangée sur presque tous ces projets. La Commission n'adoptera AUCUN règlement que n'aura approuvé le comité compétent.

Une fois franchies les étapes de ce comité, de la commission même et du BCP, chaque projet de règlement est ensuite soumis à un comité mixte de la Chambre qui l'étudie de nouveau. La commission ne voit aucune raison de changer quoi que ce soit à cette épreuve déjà rigide que doit subir le projet de règlement. En outre, la façon actuelle de procéder est indéniablement satisfaisante et bien connue de ceux qui travaillent dans le domaine. Toute modification ne serait que plus gênante et plus longue, ce qui aurait certainement pour effet d'apporter un surcroît de travail à toutes les étapes.

5.2 *Étude des règlements*

La commission ne voit aucune raison de modifier la politique actuelle selon laquelle le gouvernement peut étudier en tout temps ses propres règlements ainsi que ceux de la commission. Cette dernière peut revoir ses propres règlements de son propre chef et c'est effectivement ce qu'elle fait.

Il ne faut pas croire que les règlements sont immuables. Ils changent avec les années, les améliorations qu'apportent la technologie, la demande, les méthodes et les systèmes plus perfectionnés, l'installation de matériel nouveau (comme des locomotives fonctionnant au diesel et à l'électricité, les ordinateurs) etc.

Certain complicated regulations change constantly e.g. the RED BOOK—official title “Canadian Transport Commission Regulations for the Transportation of Dangerous Commodities by Rail”—is in a state of constant flux since new commodities are always being introduced onto the market and regulations must change to accommodate their transportation.

Similar the Air Carrier Regulations must be amended frequently to keep pace with changing circumstances. In 1979 twenty amendments were made to these regulations. Other regulations, although amended less frequently, are subject to periodic overhaul and updating. In all such amendment, the industry, users, labour unions and public (as appropriate) are consulted.

In some activities the consultation is formalized and continuous. For example, the Rail Safety Advisory Committee, which includes representation from railways, railway labour, and the Railway Transport Committee, meets regularly to study an agenda devoted to the promulgation of new regulations or the amendment of existing regulations.

5.3 Sunset Clauses

There is no reason to believe that sunset clauses would extinguish a regulation as long as that regulation clearly reflected the policies favoured, implemented and maintained by the government of the day. Indeed, the vast majority of regulations, being apolitical, are essential to the day to day working of the regulated industry and do not change with governmental policy changes.

Certain legislation already includes sunset clauses e.g. Shipping Conferences Exemption Act and there is no insurmountable barrier to their more widespread use.

However, whilst a regulatory authority maintains its vigilance—which would include periodic and comprehensive review of its regulations—it would seem unnecessary to introduce these clauses on a general basis.

5.4 Annual Reports to Standing Committees

The Commission believes that the referring of its annual report to the appropriate Standing Committee—in our case the Transportation and Communications Committee—is a valuable aid to keeping the Commission and its Standing Committee in contact.

5.5 Regulatory Budgets

The Commission does not have sufficient information on the concept of a regulatory budget to comment intelligently on this issue. Using an example from the Motor Vehicle Transport Committee, it is interesting to note that when this question is discussed with certain influential members of the trucking industry, they are all in agreement that government regulation is costly. However, it is their view that government de-regulation would be still more expensive. While there have been isolated instances of strong protest against the cost of regulations, generally speaking the trucking industry has not mount-

Certains règlements compliqués changent constamment, comme le Livre rouge, ayant pour titre officiel «Commission canadienne des transports—Règlements régissant le transport des marchandises dangereuses par chemins de fer», est constamment en voie de modification depuis que de nouveaux produits sont constamment lancés sur le marché pour s'adapter au transport de ces nouveaux produits.

De même, les règlements régissant les transporteurs aériens doivent être modifiés souvent pour s'adapter aux circonstances sans cesse changeantes. En 1979, 20 amendements ont été apportés à ces règlements. D'autres, même s'ils sont modifiés moins souvent, sont assujettis à une mise à jour et à un remaniement périodiques. Dans tout ce processus, l'industrie, les utilisateurs, les syndicats et le public (s'il y a lieu) sont consultés.

En ce qui concerne certains projets, il y a consultation officielle et continue. Ainsi, le Comité consultatif sur la sécurité des transports ferroviaires, qui comprend des représentants des chemins de fer, des travailleurs et du Comité des transports par chemins de fer, se réunit régulièrement pour étudier un calendrier fixant la promulgation de nouveaux règlements ou l'amendement de règlements existants.

5.3 Disposition de limitation de durée

Il n'y a aucune raison de croire que les dispositions de limitation de durée menacent de supprimer un règlement tant que celui-ci traduit clairement les principes directeurs en vigueur et maintenus par le gouvernement. Évidemment, la grande majorité des règlements, qui n'ont rien à voir avec la politique, sont indispensables au travail quotidien des industries réglementées et ne subissent pas de modifications lorsque le politique gouvernementale change.

Certaines lois comprennent déjà des dispositions de limitation de durée, par exemple la Loi Dérégatoire sur les conférences maritimes, et il n'y a aucun obstacle insurmontable à en faire un usage plus répandu.

Cependant, tant qu'un organisme de réglementation se montre vigilant—ce qui nécessite un examen périodique et complet de ses règlements—il semble inutile en général d'inclure ces dispositions.

5.4 Rapports annuels aux comités permanents

La Commission est d'avis que la présentation de son rapport annuel au comité permanent responsable—dans notre cas il s'agit du Comité des transports et communications—est un excellent moyen de maintenir la Commission et son comité permanent en contact.

5.5 Budgets de réglementation

La Commission ne possède pas suffisamment de renseignements sur la notion de budget de réglementation pour présenter des observations valables sur cette question. Si l'on prend comme exemple le Comité de transports par véhicule à moteur, il est intéressant de noter que lorsque cette question a été discutée avec certains membres influents de l'industrie des transports routiers, ceux-ci étaient tous d'accord pour déclarer qu'un règlement fédéral coûte cher. Cependant, ils sont aussi d'avis que l'abolition de la réglementation coûterait encore davantage. Même s'il y a eu quelques cas isolés de vives

ed any substantial and organized protest. In fact, they have indicated their preference for regulation of extraprovincial undertakings by the provinces—with their different and sometimes contradictory regulations—rather than by the Federal agency (CTC).

CHAPTER VI: REGULATORY AGENCIES

6.1 *Policy Mandate in Enabling Act*

There seems to the Commission no more important suggestion in the discussion paper than the one which proposes that an enabling act of Parliament should state the policy mandate of an agency.

The Commission is fortunate in this respect for the National Transportation Act is extremely well equipped in this instance. At section 3, it sets out very clearly the goals of a National Transportation Policy. Agencies that have no such direction must be faced with extremely difficult tasks indeed.

However, it is apparent that the *goals* of a policy pronouncement must be turned into *objectives* by program developers (Ministry of Transport) and by regulators (CTC).

The discussion paper circulated by the Committee touches upon an issue of the greatest importance in the consideration of regulation. This is the relationship among policy, regulation and the content of the statute, as this has been handed down from Parliament. It seems to us an important observation that enabling statutes have been drafted by lawyers, skilled in the use of language, and perhaps prejudiced in favor of traditional phraseology. One must notice, however, that the phraseology in question has permitted the passage of bills in two-party legislatures during some twenty decades of parliamentary democracy. Though it is believed demonstrable that many of the words and phrases in our statutes have no unequivocal meaning, they have persisted for all this period without a great deal of comment, and they have in fact escaped comment, explicitly, in the Committee's discussion paper. It is suggested that a more precise and insistent statement might not have succeeded in passing the House, and that some of the concern with the expression of policy through decision under the 'law', is largely due the existence of ambiguities in statutory law that are not accidental.

It is presumed, for example, that no one would argue that 'public convenience and necessity' has any very concise meaning in the abstract. What is convenient, is open to much question: convenient to whom?, for what purpose? Necessity is a word of concision, if one consults a dictionary: yet our necessities might easily fail to correspond to those felt by others. All this said, decisions are reached, almost daily, in many service fields, which decisions constitute interpretations of the phrase under examination.

It is clear that these words represent 'values', about which it is nearly always difficult to reach consensus. There are those

protestations contre le coût des règlements, de façon générale, l'industrie des transports routiers n'a pas organisé ni présenté de protestations importantes. En fait, elle s'est prononcée en faveur de la réglementation des transports extra-provinciaux par les provinces—qui souvent établissent des règlements différents, voire contradictoires—plutôt que par un organisme fédéral (CCT).

CHAPITRE VI: ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

6.1 *Mandat visant les principes directeurs dans la loi habilitante*

La Commission est d'avis que la proposition la plus importante du document à l'étude semble être celle voulant qu'une loi habilitante du Parlement précise le mandat d'un organisme en ce qui concerne les principes directeurs auxquels il doit se conformer.

La Commission s'estime heureuse qu'à cet égard la Loi nationale sur les transports soit extrêmement bien rédigée. Les objectifs d'une politique générale des transports sont clairement énoncés à l'article 3. Les organismes qui ne reçoivent pas d'orientation doivent certainement éprouver de très graves difficultés.

Cependant, il est évident que les buts des principes directeurs doivent être exprimés en objectifs par ceux qui élaborent les programmes (Ministère des Transports) et ceux qui s'établissent les règlements (CCT).

Le document à l'étude distribué par le Comité touche à une question de la plus haute importance dans l'examen des règlements. Il s'agit de la relation entre les principes directeurs, la réglementation et le libellé de la loi, telle qu'elle a été adoptée par le Parlement. Il nous semble important de souligner que les lois habilitantes ont été rédigées par des avocats spécialisés dans le langage juridique et portés sans doute à utiliser la phraseologie traditionnelle. Il faut cependant noter que cette phraseologie a permis l'adoption de projets de loi dans des assemblées législatives bipartites pendant une vingtaine de décennies de démocratie parlementaire. Même si l'on croit être en mesure de démontrer qu'un grand nombre de termes et de phrases de nos lois sont sans équivoques, ils ont existé durant cette période sans que l'on y porte attention et, en fait, ils ont échappé à tout commentaire particulier dans le document d'étude du Comité. Il semble que si on s'était montré plus précis et plus insistant, la chambre n'aurait peut-être pas adopté les mesures qu'on lui présentait et que certaines des inquiétudes suscitées par l'énoncé d'une politique découlant d'une décision prise aux termes de la «loi» sont largement dues aux ambiguïtés du texte qui ne sont pas accidentelles.

Il est à présumer, par exemple, que personne ne pourrait prétendre que «commodité et nécessité publiques» ont une signification très précise dans l'abstrait. Ce qui est commode appelle toutes sortes de questions: utile à qui?, à quelles fins? Le terme nécessité est concis, si on consulte un dictionnaire: malgré cela, nos nécessités peuvent facilement ne pas correspondre à celles des autres. Cela dit, des décisions sont prises, presque tous les jours, dans un grand nombre de secteurs de services, et ce sont des interprétations de la phrase à l'étude.

Il est clair que ces termes représentent des «valeurs», sur lesquelles il est presque toujours difficile de s'entendre. Cer-

who think that where notions of 'more-or-less' and 'values' are at issue, equitable decision ought to be sought from recourse to quantifications and statistical analysis, that some 'standards' ought to be developed which would clothe such words in meaning; but, to the extent that the passage of a law might only be possible because of the discretion that its wording allows, it would seem improbable that, could some consensus be achieved in regard to the real meaning of 'convenience', the law would pass in this more 'precise' and detailed form.

What we have then, is an enabling act, complete with mandate to the regulatory authority which, in itself, is flexible and responsive to change. The Commission would recommend retention of this valuable characteristic of *flexibility* in the enabling legislation.

6.2 Policy Directives and Legislation

A directive can only be used to specify or clarify policy. It cannot *change* the law for this would be contrary to our system of government.

We note in passing that any good legislation exhibits a "schema of law" which will constitute a coherent policy expression in proper implementation. It leaves some manoeuvrability—the flexibility referred to in paragraph 6.1 above—both for the policy-maker and the regulator. Although it is doubted that *all* possible situations that might face an agency could be foreseen and reduced to lists of factors for consideration, together with the full meaning of the values of all these factors, it seems likely that steps in this direction might be taken with profit. It is not a revolutionary proposition either. Many sections of the Railway Act, for example, enumerate the factors which are to be taken under consideration in a decision. The point is that *it is not the list of factors to be considered which constitute statement of policy—it is the technical issue, i.e. the "appropriate" measure of each factor that constitutes a statement of policy.* For example, if a through transcontinental passenger train stops, daily at a small centre, this might or might not be considered "adequate" service: if the through train loses money on the transcontinental run, by any reasonable costing approach, it cannot really be said that the service is efficient, or economic. The maintenance of the service in these circumstances is a statement of *national* policy, perhaps "legal" in the short term, if one follows the policy mandate of the NTA.

The point is not only a matter of semantics: a law that was so explicit as to admit of no discretion in interpretation would freeze, for all time, public values. It is commonplace to observe that many of these have changed considerably during the last 20 years, and less. It then seems most inappropriate that a statute ought to be prepared which included final statements of "values". It would seem much more appropriate that the regulator be required, annually, to table the *criteria* he would employ in assessing compliance with a statute, or which he might enunciate in a "regulation", statutory instrument or other, so that the parliament, government, regulated industry and public at large, would be apprised of the "value system" under which the regulator administers the law.

tains sont d'avis que lorsqu'il s'agit de notions de «plus ou moins» et de «valeurs», des décisions équitables doivent être prises en se référant à des quantités et à l'analyse statistique, que certaines «normes» doivent être fixées pour étoffer la signification de certains termes: Mais dans la mesure où l'adoption d'une loi ne serait qu'une éventualité en raison du pouvoir d'appréciation contenu dans son énoncé, il semblerait improbable que, en cas d'entente sur le sens réel de «ce qui convient», la loi soit adoptée dans cette forme plus «précise» et plus détaillée.

Ce que nous avons, donc, s'est une loi habilitante, assortie du mandat d'établir des règlements ce qui, en soi, donne la souplesse voulue et la possibilité d'évaluer avec les circonstances. La Commission recommanderait de retenir cette importante caractéristique de souplesse dans la loi habilitante.

6.2 Principes directeurs et la loi

Une directive peut seulement préciser ou clarifier une politique. Elle ne peut *changer* la loi, car ce serait contraire à notre système de gouvernement.

Soulignons, en passant, que toute bonne loi comporte un «principe de droit» qui constitue un énoncé de politique cohérent pour l'application adéquate de la loi. Il donne une certaine marge de manœuvre—la souplesse dont il est question au paragraphe 6.1 ci-dessus—aux personnes chargées d'établir aussi bien les principes que les règlements. Bien qu'il soit difficile de prévoir *toutes* les situations auxquelles un organisme est susceptible de faire face, de les réduire à des listes d'éléments à considérer, et d'en dégager toutes les valeurs qu'ils comportent, il semble que ces mesures en ce sens puissent être avantageuses. Il ne s'agit pas non plus d'une proposition révolutionnaire. Bien des articles de la Loi sur les chemins de fer, par exemple, énumèrent les éléments dont il faut tenir compte dans une décision. Le fait est que *ce n'est pas la liste des éléments dont il faut tenir compte qui constitue un énoncé de politique, c'est plutôt la question technique, c'est-à-dire le degré d'«opportunité» de chacun de ces éléments.* Par exemple, si un train de voyageurs transcontinental s'arrête quotidiennement dans un petit centre, cela peut être ou ne pas être considéré comme un service «adéquat»: si par une analyse raisonnable des coûts on constate que cet arrêt entraîne des pertes d'argent, on ne pourra dire que le service est efficace ou économique. Le maintien du service, dans ces circonstances, tient à un énoncé de politique nationale, qui a peut-être tout à fait «légal», à court terme, si l'on considère l'objet de la Loi nationale sur les transports.

Il ne s'agit pas uniquement d'une question de sémantique: une loi qui serait explicite au point d'exclure tout élément d'appréciation dans l'interprétation de ses dispositions bloquerait à jamais les valeurs sociales. On constate assez fréquemment que celles-ci ont beaucoup changé en vingt ans et même moins. Il semble donc très gênant qu'une loi renferme des énoncés de «valeurs» définitifs. Il conviendrait davantage que le pouvoir réglementaire soit tenu d'établir annuellement les *critères* qui lui serviraient à apprécier dans quelle mesure a été observée, une loi et qu'il pourrait énoncer dans un «règlement», ou texte réglementaire ou autre, de sorte que le Parlement, le gouvernement, l'industrie visée et la population en général soient au courant du «système de valeurs» qui préside à l'application de la loi.

On the other hand, some are sincerely convinced that a government cannot express a "new policy" while burdened by existing statute and a quasijudicial decision process which must seek guidance in legal precedent.

We refer the reader to our paragraph 3.2 above wherein we try to destroy two myths. One is that the policy-maker can predict, with accuracy, the consequences of an abrupt and significant departure from a prevailing situation. We believe that only incremental departures from the "norm" have predictable consequences, and must then believe that a way can be found which will accommodate the "law" and the need of the times, without running the considerable risks, actual and political, of government by Order-in-Council.

6.3 Policy Directives and Public Participation

The policy directive, presumably as was provided to the CCT as guidance for its Rail Passenger Hearings, is the core of this suggestion. Whether it be reviewed by the private sector or not, it is a workable process by which to channel the decision process of a regulatory body. Where the body has an independence to maintain, some think in the interest of clean administration of large parts of the nation's affairs, it cannot be considered as more than an "input" to the regulatory process.

6.4 Governor-in-Council Review of Regulatory Decisions

Regulations are made independently by the Commission. The NTA gives the government the power to alter, reject or amend a decision or regulation of the Commission upon application or upon the Commission's own initiative.

In our view the full use of powers which would permit the government of the day to tell the regulatory *what* to decide, take it to court in the event it failed to follow the "guidance" given, and decide for it through Governor-in-Council order as desired, would rapidly destroy all belief in the power of authority and confidence in the integrity of the regulatory agency.

In summary, we would be opposed to generalized use of directives, though we can see no impediment to their acceptance and just recognition by the regulatory process. We would be strongly opposed to measures which permitted Governor-in-Council amendment of an act of Parliament in its policy intent.

6.5 Appointments to Regulatory Agencies

Established regulatory agencies have staffs, everywhere, which are characterized by: a) background of common experience (very often from the industry concerned), b) little or no graduate education (particularly true of rail and marine transport), and c) an addiction to a seniority system which guarantees that senior persons will be above middle age. The Governor-in-Council appointee to Commissioner station in an agency, regardless of background of experience and education, has a serious managerial problem to resolve. In our opinion, though some who have reviewed the Canadian regulatory

Par ailleurs, il y en a qui sont vraiment convaincus qu'un gouvernement ne peut énoncer une «nouvelle politique» tant qu'il est assujéti à la loi en vigueur et à un processus décisionnel quasi-judiciaire qui repose sur la jurisprudence.

Nous demandons au lecteur de se reporter au paragraphe 3.2 ci-dessus dans lequel nous tentons de dissiper deux mythes. Le premier veut que la personne qui établit une politique puisse prédire exactement les conséquences d'une dérogation soudaine et sensible à la situation en cours. Nous croyons que seuls les écarts de la «norme» qui ont pour objet d'entraîner des augmentations peuvent avoir des conséquences prévisibles, et nous croyons qu'il doit y avoir moyen de concilier l'application de la loi et le besoin d'évoluer avec le temps, sans courir les risques considérables, administratifs et politiques, du gouvernement par décrets.

6.3 Principes directeurs et participation publique

Le principe directeur qui devrait guider la CCT dans ses audiences sur le transport ferroviaire des voyageurs est l'élément central de cette proposition. Qu'il soit étudié par le secteur privé ou non, c'est un procédé pratique pouvant servir à diriger le processus décisionnel d'un organisme de réglementation. Alors que celui-ci se doit de conserver son indépendance, certains estiment que dans l'intérêt d'une saine administration d'une large part des affaires du pays, il ne s'agit en fait que d'un élément d'appoint au processus réglementaire.

6.4 Examen par le gouverneur-en-conseil des décisions réglementaires

Les règlements sont établis de façon indépendante par la Commission. La Loi nationale sur les transports confère au gouvernement le pouvoir de remanier, rejeter ou modifier une décision ou un règlement de la Commission, sur demande ou sur l'initiative du gouverneur-en-conseil.

A notre avis, l'utilisation des pouvoirs permettant au gouvernement en place de dire à l'appareil de réglementation quelle décision prendre, de l'amener devant les tribunaux s'il ne suit pas ses directives, et de décider pour lui par le biais de décrets en conseil minerait rapidement toute confiance en l'autorité et en l'intégrité de l'organisme de réglementation.

Bref, nous nous opposerions à l'utilisation généralisée des principes directeurs même si nous ne voyons aucune raison d'empêcher le processus réglementaire de les accepter de les reconnaître à leur juste valeur. Nous nous opposerions fortement à des mesures qui permettraient au gouverneur-en-conseil de modifier l'esprit d'une loi du Parlement.

6.5 Nominations aux organismes de réglementation

Les organismes établis de réglementation ont des effectifs, partout, qui possèdent les caractéristiques suivantes: a) une bonne expérience générale (très souvent dans l'industrie concernée), b) aucunes études universitaires ou peu (particulièrement vrai pour le transport ferroviaire et maritime), c) une forte croyance en un système d'ancienneté qui garantit que les supérieurs doivent au moins avoir atteint l'âge moyen. La personne nommée par le gouverneur-en-conseil pour assister le commissaire dans ses fonctions au sein d'un organisme, peu importe ses antécédents professionnels ou son degré de scola-

scene criticize these individuals and the manner of their appointment, the major issue is their capacity to manage effectively the Commission staffs whose duty is the elaboration and substantiation of decision, and not the matter of either the process of their selection or their possible previous experience.

It is our view that age, particular experience and professional training are of less importance than a demonstrated competence in arriving at implementable decisions at a responsible level. Should the Commissioners lack this capacity they will be poorly equipped. They will be taken captive by their staffs, who will overwhelm them with detail, such that the substantive component of a possible decision will take on major importance: at the same time legal specialists will frighten them as to risks they run in an appeal court after enunciating a certain decision.

6.6 Fairness in Regulatory Proceedings

This is a counsel of perfection since *all* the information necessary for decision-making is a statement without content. "Necessary" in whose opinion?

The Commission is confident that we have had all *relevant* and *significant* information at hand prior to arriving at any of our decisions: we would hesitate to claim we had ever required *all* information on anything, and would suggest that such insistence would have increased considerably the private and public costs of our processes with no real improvement in the quality of the results.

The suggestion is quite acceptable on the surface: if it contains any suggestion of regulation by suppression or avoidance of relevant fact in the interest of serving something other than the public interest, we would find it objectionable.

6.7 Alerting of "Constituency" to Matters Under Consideration

The suggestion, interpreted to mean that a regulatory agency should publish, say quarterly, a slate of its hearings and important regulatory activities, is sound and most acceptable. It would have to be recognized however, that responsiveness means in certain circumstances, flexibility.

Some of the practical problems drawn out in the discussion paper are not noted. In our experience, it is not difficult to establish a "constituency", within reasonable limits.

In Chapter II above we have demonstrated the lengths to which the Commission is prepared to go in alerting its public.

6.8 Is a Federal Ombudsman Required?

In our opinion office created by the Federal (or other level of Government) charged with an ombudsman role to represent bona fide groups is a suggestion which warrants examination.

rité, a de sérieux problèmes de gestion à résoudre. A notre avis, alors que certaines personnes qui ont étudié le système de réglementation canadien critiquent ces individus et la façon dont ils sont nommés, la grande question est de savoir si les titulaires des postes peuvent diriger efficacement les effectifs de la Commission qui sont chargés d'élaborer et d'explicitier les décisions, et non de critiquer le processus de sélection des candidats ou leur expérience antérieure.

Nous estimons que l'âge, une expérience et une formation professionnelle précises sont moins importants qu'une aptitude manifeste à prendre des décisions pratiques à un certain niveau de responsabilité. Si les commissaires n'ont pas cette compétence, ils seront mal pourvus. Leurs effectifs les dépasseront en les accablant de détails, et un élément quelconque d'une décision éventuelle pourra prendre des proportions démesurées; en même temps, les juristes les effraieront avec la menace de poursuites devant les tribunaux d'appel s'ils ne prennent pas la bonne décision.

6.6 L'équité et la procédure réglementaire

Chercherait-on la perfection? L'expression «Tous les renseignements nécessaires» pour prendre une décision ne veut rien dire. «Nécessaire» selon qui?

La Commission estime que nous avons considéré tous les renseignements *pertinents* et *importants* avant d'en arriver à nos décisions quelles qu'elles soient. Nous hésiterions à affirmer que nous avons déjà exigé *tous* les renseignements sur quoi que ce soit, et nous affirmerions qu'une telle pratique aurait fait augmenter considérablement les coûts de la procédure imposés aux secteurs privé et public, sans améliorer pour autant la qualité de notre travail.

L'idée est assez acceptable au premier abord, mais si elle renferme une proposition de réglementation par suppression ou omission d'un fait pertinent afin de servir un but autre que l'intérêt public, nous nous y opposerons.

6.7 Information de la «circonscription» quant aux questions à l'étude

La proportion selon laquelle un organisme de réglementation devrait publier, disons trimestriellement, une liste de ses audiences et de ses activités importantes en matière de réglementation est juste et des plus acceptable. Il faudrait reconnaître toutefois que satisfaire à cette attente nécessite dans certaines circonstances beaucoup de souplesse.

Quelques-uns des problèmes pratiques dont on fait état dans le document d'étude ne sont pas signalés. Selon notre expérience, il n'est pas difficile d'établir une «circonscription» dans des délais raisonnables.

Dans le Chapitre II ci-dessus, nous avons fait état de la mesure dans laquelle la Commission est prête à informer son public.

6.8 Faut-il un ombudsman fédéral?

A notre avis, un bureau créé par le gouvernement fédéral ou un autre ordre de gouvernement chargé de remplir les fonctions d'ombudsman, pour représenter les groupes constitués de bonne foi, est une proposition qui mérite d'être étudiée.

6.9 *Reasons for Decisions*

In our opinion, requiring agencies to justify their decisions on the basis of information, data and logical reasoning is sound. The CTC follows this practice in most of its written decisions.

CHAPTER VII: FEDERAL AND PROVINCIAL JURISDICTIONS

7.1 *Latest Enactment to Supersede*

In general, the latest enactment will supersede.

In principle the suggestion (26) is sound: the example employed i.e. the Dangerous Goods Act happens to represent, in our view, an example of a conflict which was created, and which has placed emphasis *incorrectly* on a less important aspect of a potentially dangerous transportation problem which is under the regulatory jurisdiction of one of the CTC's Committees. Without belabouring the point, which is that the superseding role ought to have remained with the body regulating the transportation, not the identification and packing of the products, the idea of superseding enactments is accepted.

7.2 *Agreements between Jurisdictions*

There is indeed an area of cooperation possible between the two jurisdictions, even if the jurisdictional conflict remains. For example, since motor carrier regulations differ from one province to another, much can be done to ensure uniformity in the regulations applying to *extra provincial* road carriers in this country. Such uniform regulations could be imposed by the Federal Government or they could be promulgated by the provinces acting in concert without the input of the Federal government or both levels of jurisdiction could attempt to reach common objectives together. The last alternative was in fact adopted in 1971 with the establishment of the *Federal-Provincial Council on Motor Carrier Regulation*. The Council laboured for more than one year and produced several drafts or regulations, each one carrying the suggestions and recommendations of interested parties: governments, the *trucking and busing industry*, the manufacturers and the shippers. Unfortunately, the last document, still incomplete, lies dormant and the motor carriers of this country continue to be regulated by varying regulations. In other areas, such as dealings with the Interstate Commerce Commission or in matters of joint hearings between and among provinces, both levels of Government work hand in hand.

7.3 *Unified Proceedings*

Difficulties attend the application that requires approval from more than one regulatory authority. Depending on the willingness of the authorities, joint hearings can be held or refused.

In the negotiations with the provinces on motorvehicle matters, it was suggested that federal and provincial commissioners should sit together to rule on extra-provincial motor carrier operations. But the suggestion was rejected by the provinces who feared that such a proposal might signify the beginning of a Federal takeover of the entire field of extra-provincial regulations.

6.9 *Motifs des décisions*

A notre avis, il est juste d'exiger des organismes qu'ils justifient leurs décisions en fonction de l'information, des données et des motifs qui y ont présidé. La CCT se conforme à cette exigence pour la plupart de ses décisions écrites.

CHAPITRE VII: COMPÉTENCES FÉDÉRALE ET PROVINCIALE

7.1 *Primauté du dernier texte législatif*

En général, c'est le dernier texte législatif qui prime.

En principe, la proposition 26 est valable: l'exemple donné, celui de la Loi sur le transport des marchandises dangereuses, représente selon nous une situation de conflit où l'on a *à tort* insisté sur un aspect moins important d'un problème de transport qui relève de la compétence réglementaire de l'un des comités de la C.C.T. Sans insister outre mesure sur l'argument selon lequel le rôle prédominant aurait dû être laissé à l'organisme qui réglemente le transport et non à celui chargé du recensement et de l'emballage des produits, nous acceptons l'idée de la primauté du dernier texte législatif.

7.2 *Accords entre compétences*

Il existe effectivement un domaine de coopération possible entre les deux compétences, même si le conflit de compétence demeure. Par exemple, étant donné que les règlements sur les transports routiers diffèrent d'une province à l'autre, il y a beaucoup à faire au niveau de l'uniformisation des règlements applicables au transport extraprovincial. Des règlements uniformisés pourraient être imposés par le gouvernement fédéral ou par les provinces agissant de concert sans l'intervention du gouvernement fédéral, ou encore par les deux compétences réunies, qui pourraient essayer d'atteindre ensemble des objectifs communs. La dernière solution a en fait été adoptée en 1971, année de la création du conseil fédéral-provincial de réglementation des transports routiers. Celui-ci a œuvré pendant plus d'un an et produit plusieurs ébauches ou règlements qui véhiculent toutes les propositions et les recommandations des parties intéressées, soit les gouvernements, l'industrie du camionnage et du transport par autobus, les fabricants et les expéditeurs. Malheureusement, le dernier document, toujours inachevé, repose au fond d'un tiroir et les transporteurs routiers du pays continuent d'être assujettis à divers règlements. Dans d'autres domaines comme les affaires relatives à l'*Interstate Commerce Commission* ou les questions intéressant des audiences mixtes tenues entre les provinces, les deux niveaux de gouvernement travaillent de concert.

7.3 *Délibérations unifiées*

Les demandes qui exigent l'approbation de plus d'une autorité investie d'un pouvoir de réglementation posent parfois des problèmes. Ses audiences mixtes peuvent être autorisées ou refusées selon le bon vouloir des autorités compétentes.

Dans les négociations avec les provinces sur des questions de véhicules automobiles, on a proposé que les commissaires fédéraux et provinciaux se réunissent pour régler les activités extra-provinciales des transporteurs routiers. Mais la proposition a été rejetée par les provinces, qui craignaient que le gouvernement fédéral ne s'empare petit à petit de tout ce domaine.

CHAPTER VIII: CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

8.1 *Interest in Work of Special Committee*

Commenting on the discussion paper issued by the Special Committee has been a stimulating experience, causing the Commission to rethink some of its accepted policies. We regret that more time could not have been given to this valuable exercise.

The Commission remains available to the Special Committee for consultation on the vital important matter of regulatory reform.

8.2 *Positive Suggestions*

Lest, in answering many of the Special Committee's suggestions in the negative, the Commission might be accused of negative thinking, we offer below a set of suggestions that, the Special Committee may wish to examine since they go some way towards meeting the Committee's objectives.

In our view all regulatory departments and agencies ought to be required to:

1—state their conception of their mandate, and in particular the limits, upper and lower, of intervention to be authorized;

2—expose the separate fields open to regulation under the mandate, with argument for and against;

3—estimate the substantive (operational) and financial (costs) importance of intervention through regulation, at the upper and lower limit for the regulated sector and others;

4—estimate the public costs of regulation at these upper and lower bounds, taking account of the human and financial resources required to document *need, design and promulgate* regulations, and, as a separate additional cost, the *human, financial, and informational resources* required to achieve a *stated probability of compliance* with the body or regulation.

5—array its regulatory fields, under its mandate, in order of priority measured by a conception of the public interest, and establish the approximate, upper and lower intervention costs, for the regulated, the regulator and others.

6—make annual report to authority as to what scheme of regulation, with what intensity, might be maintained at what cost and establish consequences to all concerned, to what public, national advantage, as part of an annual report, perhaps with its annual budget submission.

Our subsequent comments on this and related suggestions are based upon the conviction that this six-point program would be, at least in significant part, under implementation.

In summary, it is our opinion that:

CHAPITRE VIII: CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

8.1 *Intérêt dans les travaux du Comité spécial*

La possibilité de commenter le document de travail produit par le Comité spécial a été une expérience stimulante, qui a poussé la Commission à repenser certaines de ses politiques établies. Nous regrettons seulement qu'on n'ait pu accorder plus de temps à cet exercice valable.

La Commission demeure à la disposition du Comité spécial pour consultation sur la question extrêmement importante de la réforme des mécanismes de réglementation.

8.2 *Propositions positives*

De peur d'être accusés de négativisme pour avoir rejeté de nombreuses propositions du Comité spécial, nous présentons ci-dessous une série de propositions que le Comité voudra peut-être considérer puisqu'elles vont jusqu'à un certain point dans le sens de ses objectifs.

A notre avis, tous les ministères et organismes investis d'un pouvoir de réglementation devraient être tenus:

1—de faire connaître la façon dont ils conçoivent leur mandat, et notamment les limites (inférieures et supérieures) d'intervention à autoriser;

2—d'exposer les divers domaines susceptibles de réglementation aux termes de leur mandat, en donnant le pour et le contre;

3—d'évaluer l'importance matérielle (fonctionnement) et financière (coût) de l'intervention réglementaire aux limites inférieures et supérieures relativement au secteur visé et à d'autres secteurs.

4—d'évaluer ce que la réglementation à ces limites inférieures et supérieures coûtera au public compte tenu des ressources humaines et financières requises pour en établir le besoin, concevoir et promulguer cette réglementation et de déterminer, par ailleurs, ce que coûteront les ressources humaines, financières et l'information nécessaires pour en arriver à une probabilité déclarée de respect de l'organisme ou du règlement.

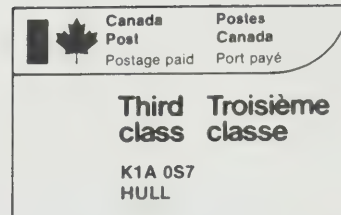
5—d'exposer les domaines de réglementation que leur confère leur mandat, dans un ordre de priorité établi suivant leur conception de l'intérêt public, et de déterminer approximativement ce que l'intervention aux limites inférieures et supérieures coûtera aux personnes réglementées, aux auteurs de la réglementation et aux autres intéressés.

6—de présenter aux autorités un rapport annuel établissant quel programme de réglementation peut être maintenu, avec quelle intensité, moyennant quel coût et autres conséquences pour tous les intéressés, pour quel public, quel en est l'avantage national et, éventuellement, d'y annexer le budget annuel qu'ils demandent.

Nos autres observations relatives à ce sujet et à d'autres propositions connexes se fondent sur la conviction que ce programme en six points serait en cours d'application, du moins en grande partie.

En résumé, nous sommes d'avis:

- a form of evaluation of any regulation must be accomplished;
 - all “evaluations” should be accomplished by the regulator concerned as immense duplication will surely attend any thorough-going attempt to avoid the so-called “conflict of interest” mentioned in the discussion paper;
 - at a certain level of generality of expression, evaluation methodologies can be standardized;
 - regulatory programs ought to be subjected to the kind of annual exposition outlined in the six points listed above. With this practice the “sun-would-set” on this or that regulatory sphere, annually, and be reviewable on the occasion;
 - “whitewash evaluations” should be by the agency concerned. If you have not got good management (good management is honest, responsible management) at senior levels, nothing that anyone does elsewhere can have any real significance;
 - governmental control of all this is desirable and possible through exhaustive and substantive annual reporting, the kind that has never been done to our knowledge, but which could be instituted along the lines of six point program suggested. Whether this is a Deputy Minister level inter-departmental committee review, or a review by a Parliamentary Committee is immaterial provided that the material reviewed is in the public domain.
 - qu’une forme d’évaluation de toute réglementation doit être faite;
 - que toutes les «évaluations» doivent être faites par le réglementateur concerné, car des chevauchements considérables ne manqueront pas de se produire dans toute tentative sérieuse d’éviter le «conflit d’intérêt» mentionné dans le document de travail;
 - que les méthodes d’évaluation peuvent être normalisées, c’est-à-dire réduites à une certaine généralité d’expression;
 - que les programmes de réglementation doivent subir le genre d’évaluations annuelles décrites dans les six points établis ci-dessus. Chaque année, on mettrait donc en lumière telle ou telle sphère de réglementation, qu’on pourrait alors réviser;
 - que les évaluations trop optimistes doivent être dénoncées par l’organisme concerné. Sans une bonne gestion c’est-à-dire une gestion honnête et responsable aux échelons supérieurs, rien de ce qui est fait ailleurs ne peut avoir une importance réelle;
 - que le contrôle gouvernemental de toute la question est souhaitable et qu’il est possible grâce au dépôt de rapports annuels exhaustifs, du genre qui n’a jamais été produit à notre connaissance, mais qui pourrait l’être si l’on applique le programme en six points que nous proposons. Que l’étude soit faite par un sous-ministre ou par un comité interministériel, ou encore par un comité parlementaire n’a pas d’importance pourvu que la matière étudiée relève du domaine public.
-



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:30 a.m.:

From the Department of Transport:

Mr. A. R. Conboy;
Mr. W. Anderson;
Mr. F. Miller;
Mr. A. Ross;
Mr. J. Lawson;
Mr. H. Protheroe.

At 11:00 a.m.:

From the Canadian Transport Commission:

Mr. E. J. Benson, President;
Mr. G. W. Nadeau, General Counsel.

A 9 h 30:

Du ministère des Transports:

M. A. R. Conboy;
M. W. Anderson;
M. F. Miller;
M. A. Ross;
M. J. Lawson;
M. H. Protheroe.

A 11 heures:

De la Commission canadienne des Transports:

M. E. J. Benson, président;
M. G. W. Nadeau, conseiller général.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Tuesday, September 23, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 5

Le mardi 23 septembre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

Regulatory Reform

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

The Order of Reference.

CONCERNANT:

L'Ordre de renvoi.

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen: Mr. Chuck Cook, M.P.
Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish
Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents: M. Chuck Cook, député
M. David Berger, député

Messieurs

Deniger
McLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 23, 1980

(18)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:32 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook and Peterson.

Witnesses: From the Department of Consumer and Corporate Affairs: Mr. George Post, Deputy Minister; Mr. Harry McIlroy, Director, Operations Review; Mr. John L. Armstrong, Special Projects Officer, Product Safety; Mr. James W. Black, Director, Product Safety Branch; Mr. Frank P. Monteleone, Legal Advisor, CCA Legal Branch, Mr. Roy Davidson, Senior Deputy Director, Bureau of Competition Policy and Mr. Geoff Hiscocks, Director, Research.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Post made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 10, 1980 the Chairman authorized that the statement presented by the Department of Consumer and Corporate Affairs be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix RR-4*).

At 12:45 o'clock p.m. the Committee adjourned until 2:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING

(19)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 2:32 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook and Peterson.

Witnesses: From the National Energy Board: Mr. C. G. Edge, Acting Chairman; Mr. R. B. Horner, Member; Mr. G. Yorke Slader, Secretary; Mr. F. Lamar, General Counsel.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Edge made a statement and, with the other witnesses answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 10, 1980 the Chairman authorized that the brief submitted by the National Energy Board be filed as an exhibit RR-1.

At 5:10 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 SEPTEMBRE 1980

(18)

[Traduction]

Le groupe de travail du Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 32 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook et Peterson.

Témoins: Du ministère de la Consommation et des Corporations: M. George Post, sous-ministre; M. Harry McIlroy, directeur, Examen des opérations; M. John L. Armstrong, agent des projets spéciaux, Sécurité des produits; M. James W. Black, directeur, Direction de la sécurité des produits; M. Frank P. Monteleone, avocat-conseil, Direction du contentieux, C et C; M. Roy Davidson, sous-ministre principal, Bureau de la politique de concurrence; M. Geoff Hiscocks, directeur, Recherche.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Post fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 10 juin 1980, le président accepte que l'exposé présenté par les représentants du ministère de la Consommation et des Corporations soit joint en appendice aux procès-verbal et témoignages de ce jour (*Voir appendice RR-4*).

A 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(19)

Le groupe de travail du Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 14 h 32 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook et Peterson.

Témoins: De l'Office national de l'énergie: M. C. G. Edge, président suppléant; M. R. B. Horner, membre; M. G. Yorke Slader, secrétaire; M. F. Lamar, avocat-conseil général.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Edge fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 10 juin 1980, le président accepte que le mémoire soumis par l'Office national de l'énergie soit déposé comme pièce RR-1.

A 17 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

EVENING SITTING

(20)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 8:05 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Cook and Peterson.

Witnesses: From the Department of Energy, Mines and Resources: Mr. R. Toombs, Mr. R. Williams, Mr. T. Robertson and Mr. R. Groot.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Toombs made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 10:35 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

SÉANCE DU SOIR

(20)

Le groupe de travail du Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 20 h 05 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Cook et Peterson.

Témoins: Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: M. R. Toombs, R. Williams, T. Robertson et R. Groot.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Toombs fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

A 22 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, September 23, 1980

• 0932

[Texte]

The Chairman: Could we come to order, please?

We are resuming consideration of the order of reference relating to regulatory reform. Today we are fortunate to have with us people from the Department of Consumer and Corporate Affairs; Mr. George Post, the deputy minister, is heading this team.

Before we start, to facilitate the taking of evidence here, perhaps you would be good enough, Mr. Post, to introduce the people who will be appearing with you and who might be commenting.

Mr. George Post (Deputy Minister, Department of Consumer and Corporate Affairs): I am delighted to do that.

I think I will start down here at my extreme right: Geoffrey Hiscocks, the director of research and evaluation Branch in the consumer bureau; Harry McIlroy, who is the internal auditor and director of program valuation for the whole department; Ralph McKay, the director of consumer fraud protection in the consumer bureau; Donald Murphy, the special adviser on regulatory review and legislation in the co-ordination branch, that is the deputy minister's office.

On my left now, are: Jim Black, director, of product safety in the consumer bureau; Roy Davidson, the deputy director of investigation in the competition bureau; John Quigley, director of legal metrology—weights, measures, electricity and gas measurement—in the consumer bureau.

Those are the members of the delegation. We have some experts here to supplement and advise us and keep us from making factual errors, but I will rely on that as . . .

The Chairman: We, in the committee, are fortunate to have such few persons with us as well. Of course, we will be guided by your wisdom.

If I could just say something. We appreciate the speed with which you have responded to our preliminary paper. We realize that we have not given you much time, but Parliament has imposed a deadline on us of December 19, and that is the reason for all the haste.

Secondly, we have published this preliminary study, of which you are aware, containing 28 suggestions for reform. We are not wedded to these, but these have been culled from many, many reports from various countries and jurisdictions by our staff. We are floating them by you primarily to see if these would respond to any needs for reform, whether they would cause an undue burden upon the workings of your department, whether you feel they would respond to private sector demands or whether you just feel they are not markable or not viable.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 23 septembre 1980

[Traduction]

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît

Nous reprenons l'étude de notre mandat concernant la réforme de la réglementation. Nous avons la chance d'accueillir aujourd'hui M. George Post, sous-ministre du ministère de la Consommation et des Corporations, et son groupe.

Avant de commencer et pour faciliter un peu les discussions, auriez-vous l'obligeance, monsieur Post, de présenter les personnes qui vous accompagnent et qui prendront peut-être la parole un peu plus tard.

M. George Post (sous-ministre, ministère de la Consommation et des Corporations): Avec grand plaisir.

Je commence par l'extrême droite: M. Geoffrey Hiscocks, directeur de l'évaluation et de la recherche en consommation au bureau de la consommation, M. Harry McIlroy, vérificateur interne et directeur de la section de l'évaluation des programmes pour tout le ministère, M. Ralph McKay, directeur de la répression des fraudes au bureau de la consommation, M. Donald Murphy, conseiller spécial sur la révision de la réglementation à la direction de la coordination qui relève du bureau du sous-ministre.

A ma gauche, M. Jim Black, directeur de la sécurité des produits au bureau de la consommation, M. Roy Davidson, sous-directeur au bureau de la politique de la concurrence, M. John Quigley, directeur de la métrologie légale, les poids et mesures, les mesures vidant l'électricité et le gaz, au bureau de la consommation.

Ce sont les membres de la délégation. Nous avons amené également quelques experts pour nous conseiller et nous empêcher de faire des erreurs de faits. Je vais m'appuyer sur . . .

Le président: Nous avons également au sein du Comité quelques personnes de ce calibre. Nous sommes prêts évidemment à nous laisser guider par vos sages recommandations.

Permettez-moi d'ajouter un mot, nous vous sommes vraiment reconnaissants de la rapidité avec laquelle vous avez répondu à notre document préliminaire. Nous savons que cela ne vous a pas donné beaucoup de temps, mais le Parlement nous a imposé une date limite, le 19 décembre. C'est la raison de cette hâte.

Deuxièmement, vous êtes sans doute au courant que nous avons publié une étude préliminaire contenant 28 suggestions de réforme. Ce ne sont pas des suggestions auxquelles nous sommes liés, mais elles ont été tirées par notre personnel de nombreux rapports de divers pays. Nous vous les faisons connaître afin de savoir si elles répondent bien à la nécessité de la réforme, si elles imposent un fardeau indu à votre ministère, si elles répondent aux demandes du secteur privé ou si, selon vous, elles ne sont ni viables ni applicables.

[Text]

• 0935

After all our primary objective is to come up with a workable document containing specific recommendations prior to December 19 and your help with the specifics is going to be very valuable to us.

Before we commence with the questions, perhaps Mr. Post you would like to speak to the paper that you presented to us.

Mr. Post: Very briefly, Mr. Peterson. First of all, although the time frame was relatively short, we were able to respond because we have already been concerned with and given some thought to this range of questions for some while. We have recognized, as a government priority the worry about the paper burden and regulatory load on the private sector for two, three, four years perhaps and so we have been giving some thought to this and perhaps that is one reasons why we were able to respond rather directly and immediately to your questions. We welcome the work of the task force as working regulators because we sense this concern in the country about the regulatory process and it is fair to say that this department is into regulation in a big way. A very large percentage of our total resources are devoted to regulating in one form or another and in the development of new regulations and the revision and modernizing of old ones.

If I might be just a little bit philosophical, I think as regulators we feel just a little bit schizophrenic these days because of what we hear and read and know about government priorities. We sense that there is a perception abroad that there is too much regulation, too much intervention, perhaps even too many regulators in a sense we are on the defensive as experts in this field. On the other hand, we sense that we have a very important responsibility. We have been given powers by the government and Parliament.

We are continually reminded of instances where we may not be as fast or as draconian as some people would like in enforcing these existing regulations, and, indeed, there is lots of emphasis these days on accountability and results. Moreover we feel that we are facing more and more demands for additional regulation in the areas we are responsible for: demands from the public, demands sometimes from MPs and people in other government departments and demands from the business community that we do something to either enforce existing regulations or extend them where there are gaps. So, we are a bit schizophrenic.

We sense that this is a broad national debate. We are not so naive as to expect that there will be an answer this month or next month or even next year, but because it is a debate which involves our very responsibilities, our very livelihood, we are delighted that it has been raised to the level of your committee and we have read your proposals already with great interest and tried to respond to them in preliminary way. We will respond to them with more detail this morning. Because it is our bread and butter we think it is very important question; these are very important questions.

[Translation]

Nous avons après tout comme objectif principal de présenter un document utile, contenant des recommandations précises, avant le 19 décembre, et votre aide nous sera certainement très utile.

Avant de passer aux questions, peut-être voulez-vous, monsieur Post, nous parler brièvement du mémoire que vous nous avez présenté.

M. Post: Très brièvement, monsieur Peterson. Tout d'abord, même si les délais étaient très courts, nous avons pu répondre puisque nous nous étions déjà intéressés à ce sujet et que nous avons examiné toute une série de questions. Nous nous sommes rendus compte au cours des deux, trois ou quatre dernières années, que le gouvernement souhaitait prioritairement faire quelque chose au sujet de la paperasserie et de la réglementation imposée au secteur privé. Par conséquent, nous avons étudié la question. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous pouvons répondre directement et immédiatement à vos questions. Nous sommes très reconnaissants au groupe d'étude en tant qu'agents de réglementation puisque nous avons cru déceler dans le pays une certaine inquiétude au sujet du processus de réglementation. Il ne serait pas faux de dire que ce ministère émet beaucoup de règlements. Une grande partie de nos ressources est consacrée à la réglementation sous une forme ou une autre, à la mise au point de nouveaux règlements, à la révision et à la modernisation d'anciens.

Permettez-moi de parler sur le plan général. En tant que responsables de la réglementation, nous devenons un peu schizophrènes, ces jours-ci, à cause de ce que nous savons ou de ce que nous entendons dire des priorités gouvernementales. Nous sentons qu'à l'extérieur on estime qu'il y a trop de règlements, trop d'interventions, peut-être même trop de responsables de la réglementation; nous sommes donc un peu sur la défensive en tant qu'experts dans ce domaine. Par ailleurs, nous sentons également que notre responsabilité est très importante. Le gouvernement, le Parlement, nous ont donné des pouvoirs.

On nous répète sans arrêt que nous n'appliquons pas les règlements existants aussi rapidement et aussi implacablement que le voudraient certaines personnes. De nos jours, on accorde beaucoup d'importance à l'obligation de rendre compte et aux résultats. Nous avons de plus l'impression que les demandes de nouveaux règlements se font plus nombreuses dans les domaines qui nous intéressent: demandes provenant du public, parfois des députés, demandes d'autres ministères, demandes du monde des affaires. On veut que nous prenions des mesures, soit pour appliquer les règlements existants, soit pour bloquer les échappatoires. Nous sommes donc quelque peu des schizophrènes.

Nous sentons qu'il s'agit là d'un débat national important. Nous ne sommes pas naïfs au point de croire que nous obtiendrons une réponse ce mois-ci, le mois prochain ou même l'an prochain, mais parce que ce débat touche nos responsabilités, notre raison d'être, nous sommes ravis qu'il ait lieu au sein de votre comité. Nous avons déjà lu avec beaucoup d'intérêt vos propositions et essayé d'y répondre de façon préliminaire. Nous voudrions répondre de façon plus détaillée ce matin. Notre existence même étant en jeu, nous croyons que la question est très importante.

[Texte]

• 0940

We sense that there is a very serious issue of achieving the right balance and reinstating a credible stance for the Government of Canada in this field of regulation.

I must say that one of the aspects not touched on in your paper which I would like to mention is that the present regulatory system in Canada has grown rather Topsy-like. It has gotten much bigger than it was a decade ago, or certainly a generation ago. One of the questions people in the business sometimes stop and ask themselves is, how does it work at all, because indeed there has been a proliferation, a multiplication, an accumulation of regulations. As somebody who is responsible for a department that is in this business, I will tell you why it works: because there are a lot of individuals in it who have a lot of common sense and a lot of dedication and a lot of commitment to the jobs they are doing, and who do have their eye on the ultimate objective, or their perception of what the government wanted when it passed that particular piece of legislation, or those particular sets of regulations, into effect. I am continually reminded of the fact that there is an extraordinarily large number of competent, dedicated little people out there in the front line who are applying this whole welter of regulations to the very best of their ability. Sometimes they could have told us, I suppose, that it was not very smart to pass some of those regulations or that there was a better way to do things. Sometimes they must feel frustrated being asked to do what they are doing.

But I did not want to emphasize that the reason the system has worked as well as it has worked up until now is because indeed there is an extraordinary cadre of dedicated, devoted public servants out there. Those public servants, of course, react perhaps less philosophically than I do to the debate about regulatory review and reform. However, one of the objectives we must seek to achieve in this whole exercise is to maintain the morale and the credibility and the effectiveness of this large group of people in the front lines.

I think I will stop there. I have commented in the paper on a number of things and I will comment on other things in response to questions.

The Chairman: Can I just ask you a question coming out of your opening remarks, Mr. Post. Do you feel that our inquiry here is detrimental at all to the morale of the people on the front line?

Mr. Post: No, I do not; I think quite the opposite. They have sensed that regulation is a political issue that has come into recent campaigns; it has been an editorial issue. They feel this, what I referred to perhaps loosely as schizophrenia, about regulations these days. I think they would welcome the idea that research groups like the council, parliamentary committees like your own group, are finally showing a willingness to get to the bottom of this and perhaps to come up with some more definitive rulings or alternative approaches that might clarify the situation. There is no doubt in those people's minds that they are doing a good job and that what they are doing is an important job.

The Chairman: Thank you.

[Traduction]

Nous croyons qu'il faut sérieusement arriver à un équilibre et rendre au gouvernement du Canada sa crédibilité dans ce domaine de la réglementation.

Je voudrais souligner un aspect qui n'a pas été mentionné dans votre document, le fait que le système actuel de réglementation au Canada s'est développé au hasard. Il est beaucoup plus étendu qu'il ne l'était il y a dix ans ou il y a une génération. Les hommes d'affaires se demandent parfois comment le système peut fonctionner avec cette prolifération de règlements. En tant que responsable d'un ministère qui impose des règlements, je puis vous dire pourquoi il fonctionne: parce qu'il y a beaucoup de personnes qui font appel à leur bon sens, qui sont très dévouées à leur travail, qui ne perdent pas de vue l'objectif ultime que s'est fixé le gouvernement lorsqu'il a adopté ses lois ou ses règlements. Je ne peux oublier la masse des fonctionnaires ordinaires compétents et dévoués qui sont chargés d'appliquer cette masse de règlements du mieux qu'ils le peuvent. Ils auraient pu nous dire parfois, que tel ou tel règlement n'était pas indiqué ou qu'il y avait une meilleure façon de procéder. Ces gens doivent parfois se sentir frustrés d'être obligés de faire ce qu'on leur demande.

Je tenais à dire que la raison pour laquelle le système a si bien fonctionné jusqu'à maintenant c'est la présence d'un groupe extraordinaire de fonctionnaires dévoués. Ces fonctionnaires se placent peut-être sur un autre plan que moi-même face à l'examen et à la réforme de la réglementation. Toutefois, un des objectifs que nous devons chercher à atteindre dans tout ce travail c'est le maintien du moral, de la crédibilité et de l'efficacité de ce groupe important de personnes chargées de l'application.

Je m'arrête ici. J'ai abordé un certain nombre de sujets dans le mémoire. Je veux bien y revenir en réponse à vos questions.

Le président: Puis-je poser une question qui découle de vos observations monsieur Post? Croyez-vous que notre enquête puisse démoraliser ces gens?

M. Post: Non, pas du tout, bien au contraire. Ils se sont rendus compte que la réglementation qui a été abordée lors des dernières campagnes, a fait la manchette. Ils se sentent un peu schizophrènes, je ne sais pas si c'est le bon terme, au sujet des règlements actuels. Ils accepteront certainement très bien l'idée que des groupes de recherche comme le conseil, les comités parlementaires comme le vôtre, se montrent disposés à aller au fond des choses et à présenter peut-être des décisions finales ou des méthodes de rechange plus claires. Ils estiment certainement bien faire leur travail et jouer un rôle important.

Le président: Je vous remercie.

[Text]

One of the points you made that struck me is that you indicated that some of the people who are administering these laws probably could have told us in advance that they were not going to work. Do you have any suggestions, either related to our discussion paper or to any of our suggestions, or any of your own, as to how we could bring these thoughts, this expertise, this working knowledge, to bear before we jump in with regulations that are not going to work?

Mr. Post: Well, I guess more of the same. We try now, in all of our policy divisions, to get feedback from the front lines on new policy.

• 0945

We attempt to maintain these communications links. So I think all one is talking about here is that in the process of prior consultation, which is strongly recommended in your paper, one of the groups to be consulted is the people who are engaged in regulation already.

The Chairman: Do you have any idea how we could institutionalize that process of consultation, or should we institutionalize it? What should our recommendation be, just that we agree with consultation, which is a sort of motherhood statement, or should we come out with anything stronger?

Mr. Post: I think this is more a matter of internal departmental management but I think you might make a statement about the need for communication between police-makers and implementers. But I think it is something that you would hope to achieve through good management within the public service.

The Chairman: Do your people get sufficient prior notice of regulations to be able to comment on them to you as to their implications or workability?

Mr. Post: Sufficient is hard to know. We do make an effort to have a communications process within the department of this sort, as well as with the affected groups outside the government.

The Chairman: Could you give us an outline?

Mr. Post: For example, one of the reasons this has been institutionalized and takes place rather elaborately in our department is that we are involved in the enforcement of regulations where more than one department is involved. For example, our consumer fraud protection people in the Consumer Bureau are responsible for enforcing a number of provisions of the Food and Drugs Act or of the Canadian Agricultural Products Standards Act. Our minister is not the minister directly responsible for those and so, indeed, when regulations are being changed it is the Minister of Health and Welfare and his department or the Minister of Agriculture and his department that are responsible.

So we have to already get involved in a fully elaborate consultation procedure to make sure that our views and the views of our people are taken into account in that process.

The Chairman: Maybe we could come back to a final question later because I would like to turn the questioning over to Mr. Doug Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

[Translation]

Vous avez soulevé une question qui m'a frappée lorsque vous avez dit que certains fonctionnaires chargés d'appliquer ces lois auraient probablement pu nous dire à l'avance qu'elles étaient vouées à l'échec. Avez-vous des suggestions, soit personnelles, soit reliées à notre document de travail, qui nous permettraient de tenir compte de toutes ces idées, ces compétences, ces connaissances au moment d'adopter des règlements inapplicables?

M. Post: Il faut faire davantage en ce sens, obtenir, à l'égard de toutes nos politiques, la réaction de la base.

Nous devons essayer de maintenir la communication. Ce que nous voulons dire c'est que dans la consultation préalable que vous recommandez avec insistance dans votre document, le groupe chargé d'appliquer les règlements soit l'un de ceux auxquels vous faites appel.

Le président: Savez-vous comment nous pouvons institutionnaliser ce processus de consultation? Devrions-nous même le faire? Que devrait être notre recommandation? Que nous sommes d'accord pour la consultation, ce qui va de soi? Devrions-nous insister davantage?

M. Post: C'est peut-être une question de gestion interne, mais il me semble que vous pourriez insister sur la nécessité de la communication entre ceux qui sont chargés de l'élaboration des politiques et ceux qui sont chargés de leur application. On pourrait y arriver par une bonne gestion au sein de la fonction publique.

Le président: Vos gens sont-ils avisés des règlements suffisamment en temps pour vous dire ce qu'ils pensent de leur application ou de leur utilité?

M. Post: C'est difficile à dire. Nous invitons les réactions à cet égard des gens du ministère et des groupes de l'extérieur.

Le président: Voulez-vous nous dire comment?

M. Post: Une des raisons pour lesquelles la consultation a été institutionnalisée de façon assez élaborée dans notre ministère, c'est que nous nous occupons de l'application de règlements concernant plusieurs ministères. Ainsi, à la direction de la répression des fraudes du bureau de la consommation, nos gens sont responsables de l'application d'un certain nombre de dispositions de la Loi sur les aliments et drogues et de la Loi sur les normes des produits agricoles du Canada. Notre ministre n'est pas directement chargé de ces questions. Par conséquent, lorsque les règlements sont modifiés, ce sont le ministre de la Santé et du Bien-être social et son ministère ou le ministre de l'Agriculture et son ministère qui sont concernés.

Nous devons donc participer à un processus de consultation très élaboré pour nous assurer que nos opinions et celles de nos fonctionnaires sont prises en considération le cas échéant.

Le président: Nous pourrions y revenir plus tard afin de conclure. Pour le moment je donne la parole à M. Doug Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président.

[Texte]

One of the suggestions, Mr. Post, that came out of our discussion paper was the possibility of expanding the Socio-Economic Impact Analysis as implemented by the Treasury Board, but before we do that we would like to hear some of your comments on the SEIA program that has been started. We were wondering if your department has published or started to undertake any of the SEIAs at this time?

Mr. Post: We have been involved in that program right from the very start, and long before I came to the department my predecessor was involved in the establishment of it. Nevertheless, the program is still quite new in terms of its application. We have only one completely finished SEIA exercise, that of the 1.5 litre soft drink bottles. I think there was another one which has been undertaken, the flammability of mattresses, but that is not yet completed or published. So, although our experience is limited, our commitment to the process goes back some time.

Mr. Anguish: So you have undertaken one SEIA. Has that been published already?

Mr. Post: Yes. Mr. Black from Product Safety might comment on this directly.

Mr. James W. Black (Director, Product Safety Branch, Consumer and Corporate Affairs Canada): The one on the 1.5 litre bottle has been published, circulated, and the summary was published in Part I of the *Gazette*, as required by the Treasury Board directive.

Mr. Anguish: And the other SEIA is under way at the present time.

Mr. Black: While the other SEIA, on the mattresses, has been completed, it does not fall within the directive because the impact is less than the \$10 million figure.

Mr. Anguish: It is under the threshold of \$10 million?

Mr. Black: Right.

Mr. Anguish: Could you explain to us what steps your department takes to comply with the requirements of the SEIA system?

Mr. Black: The ones that we have done, in order to minimize any bias being built into the SEIA, have been farmed out to independent research organizations through our own research branch and these agencies have carried out the basic study in both instances.

• 0950

Mr. Anguish: Do you have a co-ordination team? Who is responsible within your department to see that SEIAs are . . .

Mr. Black: The SEIAs are the responsibility of the director of research. He normally nominates one of his officers. There is a program manager from within the Product Safety Branch and there are also representatives from Treasury Board. They guide the SEIA study, particularly the early ones on which we really have been feeling our way into a whole process.

[Traduction]

Une des suggestions ressortant de notre document de travail, monsieur Post, était la possibilité d'élargir le concept de l'analyse des répercussions socio-économiques tel qu'il est appliqué au Conseil du Trésor. Avant de nous y engager cependant, nous voudrions savoir ce que vous pensez de ce programme qui vient d'être lancé. Nous nous demandons si votre ministère a déjà publié ou commencé à faire des analyses de ce genre?

M. Post: Nous avons participé au programme dès le départ. Bien avant que j'arrive à ce ministère, mon prédécesseur a participé à son implantation. Néanmoins, le programme est relativement nouveau. Nous n'avons terminé qu'une analyse, celle qui concerne les bouteilles de boissons gazeuses de 1.5 litres. Une autre analyse est en marche, je crois, sur le degré de résistance aux flammes des matelas, mais elle n'est pas encore terminée ni publiée. Même si notre expérience est assez restreinte, notre engagement remonte à quelque temps déjà.

M. Anguish: Vous avez donc fait une analyse. A-t-elle été publiée?

M. Post: Oui. M. Black de la direction de la sécurité des produits peut vous en parler en connaissance de cause.

M. James W. Black (directeur, Sécurité des produits, ministère de la Consommation et des Corporations du Canada): L'analyse concernant la bouteille de 1.5 litres a été publiée et distribuée. Un sommaire a également été publié dans la partie I de la *Gazette* conformément à la directive du Conseil du Trésor.

M. Anguish: Et l'autre analyse est en cours?

M. Black: L'analyse concernant les matelas est terminée, mais la directive ne s'applique pas puisque les répercussions socio-économiques n'atteignent pas 10 millions de dollars.

M. Anguish: C'est moins de 10 millions de dollars?

M. Black: C'est cela.

M. Anguish: Pouvez-vous nous dire quelles mesures votre ministère a prises pour se conformer aux exigences du système d'analyse des répercussions socio-économiques?

M. Black: Pour minimiser tout préjugé pouvant entrer dans ces analyses, nous les avons confiées à des organismes de recherche indépendants, par l'intermédiaire de notre propre direction de recherche. Des organismes indépendants ont fait les études de base dans les deux cas.

M. Anguish: Avez-vous une équipe de coordination? Qui dans votre ministère doit veiller à ce que ces programmes d'analyse soient . . .

M. Black: Le directeur de la recherche s'en charge. Il nomme habituellement un de ses fonctionnaires pour s'en occuper. La direction de la sécurité des produits a un gestionnaire de programme et le Conseil du Trésor, des représentants. Ensemble, ils guident l'analyse de répercussions socio-économiques. C'était le cas surtout pour nos premières études étant donné que nous cherchions un peu notre voie.

[Text]

Mr. Post: One of the basic questions, as you will understand, Mr. Anguish, is whether it meets the threshold or whether these guidelines do apply. In fact, in any regulatory action there is a real interest in impact and whether the objectives are going to be achieved and what other unintended consequences might result. That is part of the policy development process. That, of course, is as old as regulation itself, but this formal step of prepublication is new and our experience is not that great with it yet.

Mr. Post: Mr. Hiscocks, the director of research, might be able to add something if you would like. Geoff, please?

Mr. Geoff Hiscocks (Director of Research, Consumer and Corporate Affairs Canada): Yes, certainly.

I wanted to make two points: one was that one member of my staff was very closely involved with the development of this whole procedure with Treasury Board, and there are some available publications on that. The point I am making is that, in fact, as a department, we were to some extent pioneering this process.

The second point is that although it is true that the pop bottle SEIA is the only one that is published and is readily available, we have really been slowly building up the process of putting together the socio-economic impact analysis material and data.

The mattress flammability was a further report. But we have actually compiled pieces of information on a number of these proposals before we have actually gotten ourselves now to a full SEIA program. In other words, it has been steadily building up in a process. My staff have now acquired this experience and expertise so that we can proceed down the road now in a more formal way, bearing in mind that not in every case is it justified in going to the full length and cost because the impact may not reach the desired goal.

Mr. Post: The experience with the 1.5 litre regulations were instructive in two respects, however, one, that it was perceived that there was an emergent danger to the general public so the regulations were put into place there immediately at the discretion of the minister and without a SEIA when the banning originally took place. The SEIA then took place when we came to develop the more elaborate regulations which would permit this product to come back on the market. We found in that circumstance that some of the industry representatives were extremely irritated by the length of time taken in the SEIA process because of this reverse onus, you might say, or because the delay was at their expense rather than at the government's expense or the general public's expense.

Mr. Anguish: The administrative policy manual has outlined some quite lengthy and complex detail. I was wondering if your department feels that all that information and the detail is useful or, in fact, necessary, or is it counterproductive?

• 0955

Mr. Post: I do not know that it is counterproductive, we would feel that it probably is not all necessary in every instance. We would think when the process is well established

[Translation]

M. Post: Une des questions fondamentales, vous le comprendrez, monsieur Anguish, est de savoir si ces répercussions atteignent le seuil et si les directives s'appliquent. Toute mesure réglementaire a des répercussions; il s'agit de savoir si les objectifs seront atteints et si d'autres conséquences sont à prévoir. Tout cela fait partie du processus d'élaboration de la politique. C'est un processus ancien, mais cette étape officielle de la publication anticipée est nouvelle et pas encore très bien connue.

M. Post: M. Hiscocks, qui est directeur de la recherche, veut peut-être ajouter quelque chose. Geoff, s'il vous plaît?

M. Geoff Hiscocks (directeur de la recherche, ministère de la Consommation et des Corporations du Canada): Certainement.

Je voudrais souligner deux points. D'abord, un des membres de mon personnel a participé de très près à l'élaboration de tout ce processus avec le Conseil du Trésor. Il y a des publications disponibles sur le processus. En réalité le ministère a fait figure de pionnier en quelque sorte.

Le deuxième point est que même s'il est vrai que l'analyse des répercussions socio-économiques relatives à la bouteille d'eau gazeuse est la seule analyse qui ait été publiée et qui soit disponible, nous avons pu mettre tout doucement au point les documents et les données concernant ce programme d'analyse.

Il y a eu ensuite le rapport sur le degré de résistance aux flammes des matelas. Nous avons donc recueilli des renseignements sur un certain nombre de ces questions avant de nous engager pour de bon dans le programme d'analyse des répercussions socio-économiques. Autrement dit, le processus s'est construit lentement. Mon personnel est maintenant expérimenté et compétent; nous pouvons procéder officiellement en nous rappelant qu'il n'est pas justifié dans tous les cas d'aller jusqu'au bout, les effets n'étant pas ceux qu'on attend.

M. Post: L'expérience qui découle des règlements concernant la bouteille de 1.5 litres de boisson gazeuse a été utile sous deux rapports. On y voyait un danger pour le public en général. Les règlements ont été adoptés immédiatement, à la discrétion du ministre et sans analyse des répercussions économiques à l'époque. Le programme d'analyse est entré en jeu lorsque nous avons mis au point des règlements plus détaillés pour permettre au produit de revenir sur le marché. Nous nous sommes rendus compte à ce moment-là que les représentants de l'industrie étaient extrêmement irrités du temps nécessaire pour ce processus d'analyse du fait que c'était à leur tour d'attendre et de faire les frais du retard au lieu du gouvernement ou du public en général.

M. Anguish: Le manuel sur la politique administrative est détaillé et complet. Votre ministère croit-il tous ces renseignements, tous ces détails utiles ou même nécessaires? N'ont-ils pas plutôt l'effet contraire?

M. Post: Je ne sais pas s'ils ont l'effet contraire, mais ils ne sont peut-être pas tous nécessaires dans chaque cas. Lorsque le

[Texte]

it might be less standardized and the procedure might be extended to additional regulatory actions.

Mr. Anguish: For example, at the lower threshold?

Mr. Post: For example, by lowering the threshold or extending it beyond the health, safety and fairness area.

Mr. Anguish: So that is a real possibility for your department—favouring the expansion of the SEIA programs and the SEIA system?

Mr. Post: Yes. We have thought of this as a due process in the regulatory field, feeling our way in the present situation. We could see it expanding, although you might want to give more flexibility and more discretion to the form that a SEIA might take as the process develops.

Mr. Anguish: Have you given any thought to the specifics of expanding the SEIA in terms of what, maybe, the threshold should be as opposed to \$10 million, or in terms of areas outside of safety, health and fairness?

Mr. Post: No, we have not, I think, any specific recommendations there at this state, we are really still, when it comes down to specifics, feeling our way with the present system.

Mr. Anguish: In the example you mentioned, the soft drink industry, they certainly must have felt that the SEIA process impeded the regulations. Do you, as a department, feel that the SEIA process would impede that regulation you mentioned, or can you foresee its impeding future regulations?

Mr. Post: Impede, in the sense of making the process more deliberate and introducing due process, yes. In terms of resulting in better regulations or more fully consulted upon and liveable regulations, perhaps more systemic relationships between different sets of regulations, we do not regard it as an impediment at all but as a possible route to improve the regulatory effectiveness.

Mr. Anguish: The delay is worthwhile because of the better regulation that results from it?

Mr. Post: I guess we would have to take that as a matter of faith, to date, because our experience is so limited, but that has been the position taken by the department for a number of years.

Mr. Anguish: Have the . . .

Mr. Hiscocks: I think there is one step that can be helpful in that delay, and that is if, if you like, the economic people are involved at an early stage. Many of these things are very, very technical and need to be dealt with by the technicians, they are the ones who can evolve the regulations better than anyone else. But if there is some economic expertise involved at the beginning and they can capture some of the information required at an early stage, you can make your judgements as to how detailed the SEIA has to be, even at an early stage, whether it is going to be the threshold or not, and certainly collect a lot of information and speed up the process. I am not saying that this is going to avoid delays completely, or anything like that, but by fairly close integration of that kind we see some saving of time.

[Traduction]

processus sera bien établi, il sera peut-être moins rigide. Il pourra également s'appliquer à d'autres règlements.

M. Anguish: A des seuils moins élevés, par exemple?

M. Post: A des seuils moins élevés et à des considérations autres que la santé, la sécurité et l'équité.

M. Anguish: Votre ministère pourrait donc favoriser l'expansion des programmes et du système d'analyse des répercussions socio-économiques?

M. Post: Oui. Nous avons songé à en faire une étape en bonne et due forme de la procédure de réglementation, tout en cherchant notre voie dans la situation présente. Nous pourrions l'utiliser davantage, mais nous souhaiterions sans doute lui donner plus de souplesse et lui conférer un caractère discrétionnaire avec le temps.

M. Anguish: Avez-vous songé aux conséquences précises de l'expansion du système, pour ce qui est, par exemple, d'un nouveau seuil par opposition aux \$10 millions ou pour ce qui est des considérations autres que la sécurité, la santé et l'équité?

M. Post: Non, nous n'avons pas de recommandations précises à ce moment-ci, car, je le répète, nous sommes encore à chercher notre voie avec ce système.

M. Anguish: Vous avez utilisé l'exemple de l'industrie des boissons gazeuses. Cette dernière a certainement trouvé que le processus d'analyse des répercussions socio-économiques était un obstacle aux règlements. Croyez-vous, en tant que ministère, que ce processus peut être un obstacle aux règlements que vous avez mentionnés, ou à des règlements futurs?

M. Post: Si vous voulez dire par là que le processus serait plus lent et respecterait davantage les formes, oui. Cependant, si nous obtenons de meilleurs règlements, une meilleure consultation, une meilleure réaction, une meilleure uniformité dans les règlements, pour nous ce n'est pas obstacle mais, une façon d'améliorer l'efficacité des règlements.

M. Anguish: Le retard en vaut la peine puisque les règlements sont meilleurs, n'est-ce pas?

M. Post: Il faut probablement avoir la foi. Notre expérience est restreinte, mais c'est ce que nous croyons depuis quelques années.

M. Anguish: Est-ce que . . .

M. Hiscocks: C'en vaut la peine si les économistes peuvent participer au processus dès le départ. Un grand nombre de ces questions sont très techniques et doivent être étudiées par des techniciens. Ils peuvent mieux que quiconque améliorer les règlements. Si les économistes interviennent au départ et identifient les renseignements nécessaires, vous pouvez voir à quel point ces analyses doivent être détaillées, même au début, vous pouvez voir si le seuil sera atteint ou non, vous pouvez certainement recueillir un grand nombre de renseignements afin d'accélérer le processus. Il y aura peut-être des retards, mais une intégration de ce genre nous permettra en définitive de sauver du temps.

[Text]

Mr. Anguish: Has the SEIA system changed in any way the way in which you set your regulations now, or the way you would have set them before the SEIA system came into existence?

Mr. Post: I do not think it has made any major procedural changes. I mentioned a few moments ago that an assessment of impact and what the regulations were going to mean for those they were affect has always been in place. We have always gone through an impact assessment, less formal than this, less consultative, less pre-publication, indeed, so in a sense the SEIA is a formalization of a process that smart regulators and those who took their job seriously have always been engaged in less formally.

• 1000

Mr. Anguish: What resources do you now devote to that system?

Mr. Post: Can you give us an estimate Dr. Hiscocks of how many people we would . . .

Mr. Hiscocks: It is very difficult, I have drawn two people, expert in the area but they are not necessarily involved in it full-time and it really depends on what comes along and if we have to do a full SEIA, there will be a tendency to go to contract, to get an outside group to actually put everything together for us and that is very difficult to estimate because our experience is only really on a full scale one, with the after-the-event pop bottle SEIA and as I mentioned earlier, I think we will be much better off by being involved at an early stage in collecting some of the information. It really does depend on the product, the subject area, the kind of industry involved. It could vary very considerably as to what you have to spend.

Mr. Anguish: The technical advisory group from the Treasury Board is responsible of course for administering the programs and they are also responsible for providing technical assistance to the departments in connection with the SEIA system; have you received any technical assistance from them or requested it from them.

Mr. Hiscocks: We have received a great deal of help and advice. On the pop bottle one, they were intimately involved as a part of the team, reviewing the work, setting out what was to be done and reviewing the work afterwards. All the way through, they were working through us. All I can say, in that regard, is the co-operation has been excellent and the involvement has been excellent, going back to the joint work that we did in establishing it.

Mr. Anguish: Can you think of areas where technical advisory group from Treasury Board could be providing more assistance to you or are there areas that you feel that you have expertise within your own department that you do not require from them. Is it satisfactory at this time.

Mr. Hiscocks: Not really, largely because it is an evolving process largely because we still do not have enough comprehensive experience on doing them to give you that kind of advice.

[Translation]

M. Anguish: Le système d'analyse des répercussions socio-économiques a-t-il changé de quelque façon la manière dont vous établissez vos règlements actuellement? Agiriez-vous de la même façon s'il n'existait pas?

M. Post: Je ne crois pas qu'il y ait eu de changement important dans la procédure. J'ai mentionné il y a quelques instants qu'une évaluation des répercussions et des effets sur les administrés a toujours existé. Nous avons toujours fait une évaluation des répercussions, moins formelle que celle-ci, moins consultative sans publication anticipée. Par conséquent, dans un certain sens, l'analyse des répercussions socio-économiques précise un processus dans lequel ont toujours été engagés plus ou moins officiellement les services investis d'un pouvoir de réglementation qui procédait de façon intelligente et qui prenaient leur travail au sérieux.

M. Anguish: Quelles ressources consacrez-vous à ce système?

M. Post: Pouvez-vous nous donner une idée, monsieur Hiscock, du nombre de personne nécessaires . . .

M. Hiscocks: Il m'est très difficile de répondre. J'ai fait appel à deux experts en la matière, mais ils ne travaillent pas nécessairement à plein temps. Il faut voir chaque cas. Si une analyse complète des répercussions socio-économiques est nécessaire, nous cédon habituellement le travail à un groupe de l'extérieur. Il est donc difficile d'évaluer ces ressources car notre expérience véritable ne date que de l'analyse après le fait des règlements sur les bouteilles de boisson gazeuse ainsi que je l'ai dit plus tôt. Il vaudrait beaucoup mieux que nous participions au tout début à la collecte de certains renseignements. Évidemment, tout dépend du produit, du domaine et du genre d'industrie intéressée. Les dépenses peuvent varier énormément.

M. Anguish: Le groupe consultatif technique du Conseil du Trésor est chargé d'appliquer le programme et d'aider les ministères sur le plan technique pour ce qui est des analyses des répercussions socio-économiques. Avez-vous reçu cette aide technique du Conseil du Trésor ou l'avez-vous demandée?

M. Hiscocks: Nous avons reçu beaucoup d'aide et de conseils. Pour les bouteilles de boisson gazeuse, des représentants du Conseil du Trésor faisaient partie de l'équipe et surveillaient le travail. Tout ce temps-là, ils travaillaient pour nous. Tout ce que puis dire c'est que la coopération et la participation ont été excellentes depuis le début.

M. Anguish: Il y a des cas où le groupe consultatif technique du Conseil du Trésor pourrait vous aider davantage? Y en a-t-il où croyez-vous avoir au sein de votre ministère les experts dont vous avez besoin? La situation est-elle satisfaisante à ce moment-ci?

M. Hiscocks: Pas vraiment, à cause surtout du processus qui est en évolution. Nous n'avons pas encore beaucoup d'expérience.

[Texte]

Mr. Post: I think one of the general problems which arises in measuring impact and writing reports of this sort is that our technology and expertise in measuring costs is probably more developed than our expertise in measuring the benefit-type of impact. Of course, because regulation is by its very nature a balancing exercise, attempting to afford protection and benefits to some by imposing costs and restrictions on others, it is very important to have an appropriate degree of expertise on both sides, and I think that it is on the benefit side that the measurement technology is least well developed to date.

Mr. Anguish: What do you see as the major benefits of the SEIA program? You mentioned that you had a similar process but it was not quite so formalized. If you had not had that process before, what would you see as the major benefits of the SEIA system?

Mr. Post: I suppose it is the opportunity for groups who are involved in a regulation to know about it before it; it widens the horizon of invitations to be involved or it is a self-declaration process. Anybody who becomes aware that a regulation is under consideration and has been given initial promulgation can count themselves in so it widens the circle of people included and leaves it up to interested groups to declare themselves. That must be an advantage. It opens up the process, it puts expert material in the public domain, forces government people, bureaucrats, to place their evidence on the line in public.

I suppose the net result of all this is credibility; that by the time a regulation is in fact promulgated it has gone through this process, and the process itself lends an air of fairness and openness and, hopefully, acceptability to the final results.

• 1005

Mr. Anguish: To date there have only been, I guess, three SEIAs published as far as we know, one of which has been done by your department. Many would say that the threshold is too high. We have already alluded to that, and that you thought it maybe should include more. We are wondering what the implications would be if the threshold were lowered to, say, \$5 million as a figure; would that affect many more regulations? Could you give us a guesstimate as to how many regulations it would affect within your department by lowering the threshold to that amount?

Mr. Post: Jim Black, could you estimate what that might have meant over the last couple of years in terms of additional coverage?

Mr. Black: It might have added another two or three SEIA requirements. We did speak to the question of resources and the only thing we really looked at was manpower. I think it should also be appreciated that in contracting these things out these exercises are not cheap. By way of example, the soft drink study, which the company took on because it was anxious to get experience too. It did that job and it cost in the order of \$20,000. I think the company in fact lost about \$10,000 in the process, so you could figure that the cost of it was more in the order of \$30,000. A much simpler study on mattresses cost \$10,000.

[Traduction]

M. Post: Une des difficultés en général lorsqu'il s'agit d'évaluer les répercussions de certaines mesures et de faire rapport, est que nous sommes probablement plus aptes à mesurer les coûts. Comme lorsqu'on établit des règlements, on vise un juste milieu, on essaie de privilégier certains en imposant des coûts et des restrictions à d'autres, on doit faire appel à des experts qui sachent défendre la position des uns comme des autres. Je pense que c'est du côté des privilèges à accorder que la technique fait défaut à ce moment-ci.

M. Anguish: Quels sont les principaux avantages du programme d'analyse des répercussions socio-économiques? Vous avez dit que vous aviez quelque chose de semblable mais non pas aussi officiel. Si vous n'aviez rien eu à la place, de quelle façon le système d'analyse des répercussions socio-économiques vous avait-il servi?

M. Post: Je suppose que les groupes intéressés ont là l'occasion de connaître les règlements d'avance. Le processus accroît également le nombre des intéressés. Quiconque sait qu'un règlement est à l'étude et a été promulgué provisoirement peut se sentir visé. Il appartient aux groupes intéressés de se manifester. C'est peut-être un avantage. Le processus devient plus ouvert, les avis des experts sont livrés au public, les fonctionnaires et les bureaucrates doivent montrer leurs preuves.

Je suppose qu'il s'ensuit une certaine crédibilité, car lorsque le règlement est promulgué, il a déjà suivi tout ce processus, dans un climat d'ouverture et d'équité; ceci, je pense, rend les résultats finals acceptables.

M. Anguish: Jusqu'à maintenant seulement trois études d'analyse des répercussions socio-économiques ont été publiées, dont une par votre ministère. Bien des gens diront que le seuil a été fixé trop haut. Nous y avons déjà fait allusion et croyons qu'il devrait toucher un plus grand nombre. Nous nous demandons quelles seraient les répercussions si le seuil était abaissé, disons, à 5 millions de dollars. Est-ce que beaucoup plus de règlements seraient touchés? Pouvez-vous nous donner une idée du nombre de règlements qui seraient touchés dans votre ministère si le seuil était réduit à ce montant?

M. Post: Jim Black, pouvez-vous nous dire le nombre de règlements qui auraient été touchés en plus au cours des deux dernières années?

M. Black: Deux ou trois exigences d'analyse de répercussions socio-économiques auraient pu être ajoutées. Nous avons soulevé la question des ressources, et la seule chose que nous avons vraiment examinée a été la main-d'œuvre. Il faut se souvenir que lorsque nous accordons des contrats à l'extérieur, les études ne sont pas données. Je vous cite un exemple, l'étude de la bouteille de boisson gazeuse qui a été faite par une société désireuse d'obtenir de l'expérience également, a coûté quelque \$20,000. La société a perdu \$10,000; par conséquent vous pouvez dire qu'elle a coûté \$30,000. Une étude plus simple concernant les matelas a coûté \$10,000.

[Text]

So if you lower the ceiling, it means that expenditures for this type of study will increase.

Mr. Post: Dr. Hiscocke, do you have any assessment of what a reduction of the threshold to \$5 million might have increased the number for our department to?

Mr. Hiscocks: I do not really, because most of the SEIAs have been in the product safety area and we have not really much experience yet in the other areas. I would think it would cost us—I could readily see it doubling the involvement. A guess is that it would double the number of cases.

Mr. Anguish: Can you tell us sort of step by step how you initiate a SEIA. At what point do you decide whether it meets the qualifications, the criteria, for a SEIA to be conducted?

Mr. Post: I guess part of that is laid down in the regulatory process itself in the Treasury Board guidelines. We are required, according to those guidelines, to make a decision at the time when you are going to go to the Governor in Council. Before you have a draft regulation to talk to your minister about, you have formed an opinion as to whether or not the SEIA will apply to that; if not, what the grounds for exemption are. It is a process that starts, I suppose, almost as soon as a new regulation is under consideration. Of course, there is no standardized process by which new regulations are brought under consideration. Sometimes it is at the initiative of industry groups, sometimes at the initiative of departmental people. So the process is not very formalized at the moment except that by the time a concept has been developed and the policy director responsible has decided that, yes, there is a possible need for amendment of regulation here, he must have formulated as part of his proposal an estimate or a statement as to whether or not a SEIA will be required.

• 1010

Mr. Anguish: Regarding the \$10 million threshold, do you determine that by the cost to the regulated or is it cost to the regulated plus the cost to your department as the regulator?

Mr. Post: Oh, I think it is to the regulated. Am I not right, Dr. Hiscocke?

Mr. Anguish: One of our suggestions in our discussion paper was to perform SEIA analysis on proposed regulatory statutes and we were wondering if that is a workable idea in the opinion of your department.

Mr. Post: I suppose so; yes, yes, I think that is workable. But it would be different from a specific, narrow regulation because regulatory statutes typically have impact in a number of hypothetical areas and are open-ended and are meant to be permissive and give discretion so I think that the format of the present SEIA, which is an effort to measure impact, perhaps would not be the most appropriate. The format should be more of an effort to measure implications and to get feedback from industry groups or experts. In a sense I suppose it is something almost like a minor royal commission or experts' advice. Indeed, on many pieces of regulatory legislation, Parliament

[Translation]

Si vous réduisez le plafond, cela signifie que les dépenses consacrées à ce genre d'étude augmenteront.

M. Post: M. Hiscocks, pouvez-vous nous dire si une réduction du seuil à 5 millions de dollars aurait augmenté nos coûts aussi au ministère?

M. Hiscocks: Je ne sais pas vraiment, car la plupart des analyses des répercussions socio-économiques ont touché le domaine de la sécurité des produits et nous n'avons pas vraiment beaucoup d'expérience dans d'autres secteurs. Cela pourrait nous coûter, je crois, certainement le double. Je crois également que cela pourrait doubler le nombre de cas.

M. Anguish: Pouvez-vous nous dire étape par étape comment vous faites une analyse des répercussions socio-économiques. A quel moment décidez-vous si le produit répond aux exigences, aux critères, s'il doit y avoir une analyse?

M. Post: C'est en partie le processus de réglementation contenu dans les directives du Conseil du trésor qui nous guide. Selon ces directives, nous devons prendre une décision au moment de nous adresser au gouverneur en conseil. Avant cela vous élaborez un projet de règlement pour en discuter avec votre ministre, vous vous demandez si l'analyse des répercussions socio-économiques s'applique ou non. Dans la négative, quels sont les motifs d'exemption. Je suppose que le processus commence dès qu'un nouveau règlement est à l'étude. Il n'y a évidemment pas de processus normalisé permettant l'étude de nouveaux règlements. Parfois au point de départ il y a l'initiative de groupes industriels ou celle de fonctionnaires de ministères. Il ne s'agit donc pas d'un processus établi, sauf que lorsque l'idée a été élaborée et que le directeur responsable a décidé que le règlement devrait effectivement être modifié, il est tenu, dans ses propositions, de préciser si un PAISE sera nécessaire.

M. Anguish: Le seuil de 10 millions de dollars est-il fixé en fonction uniquement des coûts ou y ajoute-t-on les frais encourus par le ministère chargé de la réglementation?

M. Post: Uniquement du coût de la réglementation, n'est-ce pas, monsieur Hiscocks?

M. Anguish: Estimez-vous que dans la pratique il serait possible d'appliquer le PAISE au projet de réglementation, comme cela était suggéré dans un de nos documents de travail.

M. Post: Ce devrait être possible, mais cela différerait d'une réglementation ponctuelle, étant donné que les textes réglementaires classiques ont une répercussion sur toutes sortes de domaines, ne sont pas respectifs et prévoient une grande latitude, si bien que, à mon avis, la forme actuelle du PAISE n'est pas indiquée. Il faudrait plutôt essayer de déterminer les répercussions et recueillir les avis des industries et des experts intéressés. On pourrait assimiler cette activité en quelque sorte à l'étude d'une commission royale d'enquête ou à des avis d'experts. De nombreux mémoires sont déjà actuellement soumis au Parlement relativement à différents textes régle-

[Texte]

already receives many briefs and submissions and I think that has much the same impact as SEIA does.

Mr. Anguish: Would the draft bills likely contain sufficient information to do a SEIA?

Mr. Post: Some would, I guess. Some would. For example, a SEIA on the Bank Act; that happens not to be a statute for which we are responsible.

The Clerk: You are lucky.

Mr. Post: Yes, in theory, it could be a very major job. Whether or not Parliament would wish to entrust the job of drawing everything together and balancing considerations to such expert body, I do not know.

Mr. Anguish: When you are preparing new regulatory legislation, what sort of analysis does your department carry out at the present time? Is it similar to SEIA? What are the steps in that now?

Mr. Post: Well, I guess the formal steps are the preparation of a discussion paper for the minister and a document to the Cabinet. The standard Cabinet document format is well laid down as to what the objectives are, the problems, the cost, the implications for federal-provincial relations, possible financial effects and so on. Therefore a submission to our own minister and through him to the Cabinet does involve a formal preparation of an analysis of the problem and suggested alternative approaches to deal with it. Some of the aspects of a SEIA are present except that it is not typically to date anyway, a public process. The process goes on within government.

• 1015

Now, there are certain instances, of course, where the problem is so widely interesting, there are so many parties involved, that a white paper or some other device is used to solicit reactions and views from the general public. I could use an example that might clarify.

We decided, a couple of years ago, that it was appropriate to consider modernizing the Electricity Inspection Act and the Gas Inspection Act to come up with a new regulatory piece of legislation which would permit the privatization, if you will permit that word, of a certain amount of the work in that area of regulation. This was discussed over time with the public utilities and the Canadian electrical Manufacturers Association, and so on, in an informal way, but there never was any royal commission or any public process until the draft bill itself was put before Parliament.

Mr. Anguish: Okay. If the SEIA system was used as opposed to what you use now, you mentioned that public participation would be one thing that would be in addition to the present system you use. Is there anything else?

Mr. Post: It would be a formalization of a circulation of policy papers or draft legislation to solicit reactions at an earlier stage. I do not think that a measurement exercise would necessarily be all that appropriate at the legislative stage as opposed to the regulation stage.

[Traduction]

mentaires, mémoires qui agissent dans le même sens que le PAISE.

M. Anguish: Les projets de loi contiendraient-ils suffisamment de renseignements pour permettre de procéder à un PAISE?

M. Post: Certains, sans doute. Ainsi on a pu faire un PAISE pour la Loi sur les banques, mais ce texte ne relève pas de notre compétence.

Le greffier: Vous avez de la chance.

M. Post: Cela pourrait donc en principe représenter un travail énorme. Mais je ne sais pas si le Parlement compte confier à des experts la tâche de faire le point de toutes ces études.

M. Anguish: Les analyses actuellement effectuées par votre ministère lors de l'élaboration de textes réglementaires sont-ils analogues au PAISE?

M. Post: Nous commençons par rédiger un document de travail destiné au ministre et d'autre document destiné au cabinet. Ce dernier doit énumérer les objectifs, les difficultés, les coûts, les répercussions sur les relations fédérales-provinciales, les effets financiers éventuels etc. Donc, les études destinées au ministre et au cabinet comportent une analyse du problème ainsi que des solutions de rechange. On pourrait dire que certains aspects d'un PAISE sont déjà appliqués, mais pas toujours.

Dans certains cas, lorsque le problème intéresse un grand nombre de personnes, d'institutions, on rédige un livre blanc ou un autre document du même genre pour recueillir l'avis du grand public. Je vais vous donner un exemple.

Il y a deux ans environ, il fut décidé d'envisager la modernisation des lois sur l'inspection de l'électricité et sur l'inspection du gaz en vue de la préparation d'une nouvelle loi qui autoriserait la privatisation de certains travaux dans ce domaine. Cette question a fait l'objet de discussions avec les compagnies d'électricité, l'Association canadienne des fabricants de produits électriques etc.; mais avant le dépôt du projet de loi au Parlement, il n'y a pas eu de commission royale ni d'audience publique.

M. Anguish: D'accord. Si au lieu du système actuellement en vigueur vous faisiez appel au PAISE, vous avez dit que cela supposerait une participation du public, contrairement à ce qui se passe actuellement. Y a-t-il d'autres différences?

M. Post: Les documents de travail ou des projets de lois seraient distribués d'office à une étape antérieure afin d'avoir les avis des différentes parties intéressées. Mais je ne pense pas qu'une analyse plus poussée soit indiquée à l'étape législative par opposition à l'étape de recommandation.

[Text]

Mr. Anguish: Is there anything that you, Mr. Post, or any of the members of your staff here, wish to add about the SEIA system?

Mr. Hiscocks: I would just like to reinforce the point that Mr. Post made about the problem of assessing the benefits. I think that must be recognized as a difficult one and one that needs more work on it. To some extent, I think the SEIAs will be much better if we had more exploratory research by somebody into that area. It is a relatively unknown territory in some of these cases and therefore it does make the job difficult and expensive. When we have built up a few things, maybe we will be better off. But it is not a well-explored area—that would be the one comment that I would make.

Mr. Anguish: Can you give us an example of the benefits that are hard to assess, in your opinion?

Mr. Hiscocks: Well, with any benefits that cause harm or damage or injury, it is very difficult to get monetary assessments of those and really to place them alongside the obvious industry costs. That is one aspect—and that, in fact, relates to a very specific regulation of doing or not doing something.

Of some of the other regulations which are wide or more pervading ones, I suppose the weights and measures issue is a good example. The benefits are obvious, it seems to me, but how do you quantify them and put those benefits into dollar terms?

Mr. Anguish: Because of the wide scope?

Mr. Hiscocks: Yes.

Mr. Post: This is the amount that the general public would be cheated of in a year or ten years or over whatever period of time. Now, we are talking about the value of having an honest weights and measures system in the country, keeping it credible and honest. You can say that if we did not have such a system, there obviously would be a lot of cheating. But how much? Over what period of time? What is the benefit to be summed up?

The other thing about some of the safety regulations, safety benefits, is that the costs are rather imperceptible and may be spread over a long period of time. We have recently seen in the newspapers discussion of urea formaldehyde. Well, I guess toxicologists have long known that exposure to formaldehyde is irritating and gradually builds up a sensitivity. If indeed we get more and more formaldehyde fumes in our consumer products, we may get more and more irritation and more and more people suffering from asthma and such things. The implications are slow to be noticed and may develop or interact over a long period of accumulation. The cost may be quite immediate but the benefit of having a free environment is a little harder to estimate because it may take place over quite a long period of time. There is also a psychic aspect, you know, what is the benefit of anguish and worry and anxiety?

• 1020

On the cost side, we have talked here almost as if costs were obvious and that it was possible to get an accurate estimate of the cost to business of complying with a regulation. In the

[Translation]

M. Anguish: Est-ce que vous-même ou un de vos adjoints auriez quelque chose d'autre à ajouter en ce qui concerne le PAISE.

M. Hiscocks: Je voudrais simplement corroborer ce que M. Post a déjà dit concernant les avantages éventuels. Ces avantages sont difficiles à déterminer et je pense qu'avant de se prononcer, il va falloir étudier la question plus en détail. Le PAISE devrait, à mon avis, faire l'objet d'une étude plus poussée. Vu qu'il s'agit d'une technique relativement récente, du moins dans ce domaine, cela complique les choses et les rend plus coûteuses. Peut-être qu'avec plus d'expérience, on fera des progrès. Mais je tenais à souligner que, pour le moment, c'est un domaine mal connu.

M. Anguish: Pourriez-vous nous donner quelques exemples d'avantages difficiles à évaluer?

M. Hiscocks: Tout avantage susceptible de provoquer des torts, des dégâts ou des préjudices est difficilement quantifiable en dollars. Il est donc difficile de comparer les avantages obtenus et les coûts que cela entraîne pour l'industrie. Cette question se pose d'ailleurs chaque fois qu'il faut décider de faire ou de ne pas faire telle ou telle chose.

Les textes sur les poids et mesures sont un bon exemple de règlement de portée plus générale. Les avantages sont clairs, mais comment les quantifier?

M. Anguish: A cause de leur application très étendue?

M. Hiscocks: Oui.

M. Post: Il faudrait déterminer les pertes subies par le grand public au cours d'une période déterminée. Il faudrait déterminer quels sont les avantages d'un système de poids et mesures honnête et crédible. L'absence d'un pareil système encouragerait la tromperie à une grande échelle; néanmoins sur une période donnée les chiffres sont difficiles à préciser et, dès lors, les avantages aussi.

Pour ce qui est de la réglementation de la sécurité, les avantages sont difficiles à repérer et souvent étalés sur une période fort longue. Il a été question dans la presse récemment du formaldéhyde d'urée. Les spécialistes de la toxicologie savent depuis longtemps déjà que le formaldéhyde est irritant et que cette irritation est aggravée avec le temps. L'augmentation des émanations de formaldéhyde dans les produits destinés à la consommation risque donc de multiplier les cas d'irritation et notamment d'asthme et autres troubles du même genre. Il faut du temps pour remarquer ces réactions qui risquent en outre d'avoir des effets cumulatifs. L'élimination du formaldéhyde de l'environnement entraînera des coûts immédiats, mais les avantages seront plus difficiles à déterminer vu qu'ils s'étendront sur une période beaucoup plus longue. Il y a également une avantage psychologique si on parle de l'anxiété provoquée par cette pollution.

En ce qui concerne les coûts, nous avons eu tendance à parler comme si les coûts entraînés par l'application de tel ou tel règlement par l'industrie étaient faciles à déterminer. Or, le

[Texte]

present SEIA process, of course, those costs are not always obvious and the costs of complying in the short term may be different from the costs of complying in the long term. Manufacturers pushed to include a certain feature or to meet a certain regulation, which may be very costly initially, might discover over time that the costs are not as great.

The Chairman: Thank you. We turn now to Mr. David Berger, please.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Post, you made a number of suggestions relating to public consultation or consultation and information in section two of our discussion paper. I see that your assistant deputy minister made a number of comments relating to this on pages 3 and 4 in particular of the brief that was submitted.

Mr. Post: I want to clarify one thing. Although Mrs. Hendriks signed the letter of submission, she did so on my behalf. I was in Halifax and Newfoundland last week and because this had not been finalized before I left, Mrs. Hendriks sent it to you for me. I want it to be quite clear that I have read it and associate myself with it completely.

Mr. Berger: I see, thank you.

In the brief you outline some of the consultative procedures that occur at the present time, such as that the department regularly consults extensively with interested groups, including those who would be required to comply, and the intended beneficiaries. Of those who are required to comply, you note that you consult primarily or principally with industry associations. On the top of page 4, you note that the communiqué is issued to the trade and, in some instances, the proposed regulation is published in *The Canada Gazette*. Section 19 of the Consumer Packaging and Labelling Act states that:

a reasonable opportunity shall be afforded to consumers . . . to make representations . . .

and further on you say:

It should be stressed that these notification procedures are employed in addition to the more pro-active seeking out of reaction from industry and other interested groups.

• 1025

What I am wondering is do we find, basically, in the consultation that takes place, a discussion amongst elites, people in the department, industry associations, which may or not be representative of individual companies? I suppose you have industries which may be somewhat monopolistic and you may have five or six major companies in such an industry; and you could go to other ones where there may be hundreds. To what extent would your department get down to see an actual businessman and see the burdens he has to meet in complying with regulations?

Mr. Post: It is certainly our experience that an industry view, in quotes, is seldom as simple as that. There is a variety

[Traduction]

PAISE monte que ces coûts ne sont pas toujours clairs et qu'ils diffèrent selon qu'il s'agit de respecter tel règlement sur une période courte ou au contraire sur une période longue. Ainsi des fabricants obligés de respecter tel règlement, coûteux à l'origine, pourront constater qu'avec le temps, cela revient beaucoup moins cher.

Le président: Merci. La parole est maintenant à M. David Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président. Vous avez fait plusieurs propositions concernant l'article 2 de notre document de travail portant sur les consultations et l'information. Le sous-ministre adjoint a notamment fait plusieurs remarques à ce sujet aux pages 3 et 4 du mémoire.

M. Post: Je voudrais apporter une précision. Même si c'est la signature de M^{me} Hendriks qui figure au bas de la lettre qui vous a été soumise, elle l'a signée en mon nom. Comme j'étais à Halifax et à Terre-Neuve la semaine dernière et qu'on n'avait pas mis la dernière main à la rédaction de ce document avant mon départ, M^{me} Hendriks vous les a fait parvenir en mon nom. Je tenais donc à préciser que j'en ai pris connaissance et que j'approuve complètement son contenu.

M. Berger: Merci.

Votre exposé comprend une description des modalités de consultation utilisées à l'heure actuelle et notamment des consultations qui ont lieu automatiquement entre votre ministère et les groupes intéressés, lesquels comportent les parties auxquelles la réglementation s'appliquerait et aussi les personnes qui en profiteraient. Parmi les parties qui sont tenues d'appliquer la réglementation, vous consultez essentiellement les associations industrielles. Au haut de la page 4, vous faites remarquer qu'un communiqué est adressé aux industriels intéressés et que, dans certains cas, le projet de réglementation est publié dans la *Gazette du Canada*. L'article 19 de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation stipule:

Des possibilités raisonnables seront offertes aux consommateurs . . . de faire des représentations . . .

Plus loin dans votre mémoire vous dites ce qui suit:

Il faut souligner que ces modalités de notification sont utilisées en sus d'autres moyens de solliciter l'avis de l'industrie et d'autres groupes intéressés.

Je me demande si lors de ces consultations, la discussion ne risque pas de se dérouler essentiellement parmi la direction et les cadres des ministères et des associations industrielles, si bien que les conclusions ne seraient pas représentatives des différentes entreprises intéressées. Certains secteurs sont contrôlés par cinq ou six grosses entreprises, alors que d'autres au contraire en comptent des centaines. Est-ce que votre ministère se donne la peine de parler avec les hommes d'affaires pour examiner avec eux les difficultés pratiques et les coûts qu'entraînerait l'application de tel ou tel règlement.

M. Post: Ce que l'on appelle normalement le point de vue de l'industrie, entre guillemets, recouvre effectivement une réalité

[Text]

of views within most industries: people who are Canadian-owned, people who are subsidiaries; firms that are small, firms that are large; regional firms, national firms. In some industries, there is even more than one trade association, which may focus on different problems. This, I think, is one of the reasons why it is better to have a self-declaration process; that is, a process which invites briefs and offers an opportunity to be heard as widely as possible.

It is certainly the case already that departmental officials, and indeed the minister, are typically eager to hear everybody who feels strongly about something or other under active consideration. But it is very difficult to get comprehensive coverage, and having comprehensive coverage, it is often even more difficult to draw a compromise or to extract a consensus from these divergent points of view. I think because of that, industry and public groups in general are often frustrated by consultation, because they may expect that government, or for that matter members of Parliament, once they hear their side of the story, will immediately see it their way. Of course, governance is a balancing-of-interests process, a politicizing process. So within consultation there are the seeds of frustration, because of the consenting which it implies.

Mr. Berger: What do you mean by "the more proc-active", then:

... seeking out of reaction from industry and other interested groups.

Mr. Post: Publishing in *The Canada Gazette*, sending people off on speaking trips to go out to industry association meetings, and so on, and really making sure people are aware that policy is up for reconsideration and that you want to know what people think about it.

The review of the bankruptcy legislation I think is one of the examples where a large number of rather divergent interests are represented, the creditors and the lenders and the lawyers and the accountants and so on. When we were considering revising the bankruptcy legislation and trying to devise new regulations for that legislation, we have very explicitly tried to contact as many groups as we could that we know are interested, have invited others to make submissions, introduced the bill originally before the Senate and asked the senators to invite submissions and briefs and things of that sort. That is one example of a coactive approach; all the time in the world; get your briefs in; get your submissions in; tell us what you think.

• 1030

Industry liaison committees. Don Murphy reminds me that we have established recently in the department a standing committee of food industry representatives. Now these are trade associations in part, but industry executives who sit on the executives of those trade associations have agreed to come to meet with us in the department twice a year to talk about ongoing regulatory problems in the food industry. So we have the grocery products manufacturers, the retail council, the dairy people, the fish people, the confectionery people, and so

[Translation]

plus complexe. Les opinions varient selon qu'il s'agit d'une société canadienne, d'une filiale étrangère, d'une grosse ou d'une petite entreprise, d'une entreprise régionale ou nationale. Certains secteurs ont plusieurs associations professionnelles, dont chacune s'intéresse à des problèmes différents. C'est pourquoi j'estime qu'il vaut mieux inviter toutes les parties intéressées à soumettre des mémoires et à exprimer leur point de vue de façon que les avis soient aussi représentatifs que possible.

Nos officiels et le ministre lui-même se tiennent toujours à la disposition de ceux qui veulent les entretenir d'une question à l'étude au ministère. Par contre, il est difficile de recueillir l'avis de tout le monde, et même si c'était possible, il serait encore plus difficile de dégager un consensus de points de vue souvent divergents. C'est pourquoi l'industrie et des groupes publics en général sont fort souvent déçus par ces consultations, car ils ont tendance à s'attendre que le gouvernement et le Parlement soient automatiquement convaincus par leur point de vue. Or, pour gouverner, il faut établir un équilibre entre différents intérêts souvent divergents. Les consultations ne sont donc pas sans difficulté.

M. Berger: Qu'est-ce que vous voulez dire par plus actif et plus loin:

solliciter l'avis de l'industrie et d'autres groupes intéressés.

M. Post: La publication dans la *Gazette du Canada*, l'organisation de colloques, la participation des officiels aux réunions des associations industrielles etc., de façon que tous les intéressés sachent que telle mesure ou réglementation est à l'étude et puissent exprimer leur avis à ce sujet.

La révision de la loi sur les faillites est un excellent exemple de consultation parmi les parties intéressées, même lorsqu'elles sont divergentes, notamment les créanciers, les pêcheurs, les avocats, les comptables, etc. Lorsqu'il a été question de revoir la législation sur les faillites et de préparer de nouveaux textes réglementaires, nous avons essayé de contacter autant de groupes intéressés que possible, tandis que d'autres furent invités à nous soumettre des mémoires. Le projet de loi fut d'abord déposé au Sénat et les sénateurs furent invités à demander des mémoires et des communications à ce sujet. Voilà un exemple d'une approche active. Il faut expliquer aux intéressés qu'ils peuvent prendre leur temps pour nous soumettre leurs mémoires et nous expliquer leur position.

Il y a, par ailleurs, les comités de liaisons avec les différentes industries. Don Murphy me signale qu'un comité permanent des représentants des industries alimentaires a récemment été mis sur pied au sein du ministère. Il s'agit, en partie, d'associations professionnelles; mais de plus, les cadres qui siègent au sein de ces associations ont accepté de nous rencontrer, deux fois par an, pour discuter des différents problèmes de réglementation qui se posent dans l'industrie alimentaire. Nous réunissons donc, dans une salle, des représentants des fabri-

[Texte]

on, and they all get together in a room at the same time and talk about problems that they are having with our department.

Mr. Berger: Are they satisfied with the results they get?

Mr. Post: Whether they are satisfied with the results, I cannot tell you. You will have to ask them. I have been very pleased with their reactions to the process. As you know, businessmen are very busy and their time is even more valuable than public servant's time, and if they do not feel the meeting is worthwhile they will tell you and the process will quickly fall into disuse. We have found that these industry people were very eager to continue to meet with us regularly.

Mr. Berger: In the same paragraph you state that consideration might be given to extending this requirement for formal consultation as a general practice in the development of new regulations or amendments involving significant impact. What are you specifically referring to when you say "this requirement for formal consultation"?

Mr. Post: Well, I suppose we are thinking of nothing more than we already mentioned under the SEIA, of course, that this due process, while regulations and policy are under consideration, seems to be meeting with a positive response in a world of complicated regulations and interactions between interest groups and so we see that it is a useful investment of time, although it is costly.

Mr. Berger: In our suggestions there is a suggestion number three that the federal government should ensure that public interest groups can participate adequately in the federal regulatory process but providing funding and/or other support. We asked a few questions such as: Do business interests generally enjoy an advantage in the regulatory process as opposed to consumer interests? What is your reaction to that?

Mr. Post: As you will see on page 5, we do speak briefly about support we have given to public interest intervenors, and since we are continuing that activity, although with a very modest budget, I think you can take for granted that we do regard it as a good thing to do. It is a valuable input to ensure that the public interest is adequately considered. Indeed, we recommend that support for public interest advocates could be greater than it now is, and that regulatory boards might consider the awarding of costs to intervenors. I think there is a bias at the present time, at least where regulated industries are concerned. A company like Bell Canada that goes to the CRTC to have its rates struck, can include in its costs the cost of making its presentation. If, indeed, those costs are recognized, then of course they become a part of the base on full recovery from the general public, or from its client.

• 1035

There is also a modest bias, I think, in the tax system, in that the cost of preparation of briefs and presentations before regulatory groups is recognized for tax purposes as a legitimate expense. To the extent that we are talking about corporations that are profit making and tax paying, then the government of Canada does bear part of the cost of making whatever

[Traduction]

cants des produits alimentaires, des détaillants de l'industrie laitière, des pêcheurs, des petites épiceries, etc., lesquels s'entretiennent avec nos officiels des problèmes qui se posent.

M. Berger: Est-ce qu'ils sont satisfaits des résultats obtenus?

M. Post: Cela, je n'en sais rien. C'est à eux qu'il faut poser la question. Pour ma part, j'ai l'impression que cela marche bien. En général, les hommes d'affaires sont très occupés et leur temps est plus précieux encore que ceux des fonctionnaires; ils n'hésitent donc pas, généralement, à vous faire savoir si, à leur avis, une réunion est une pure perte de temps. Or, en général, ces industriels ne demandent pas mieux que de poursuivre les consultations avec nos officiels.

M. Berger: Toujours dans ce même paragraphe, vous dites que vous pourriez envisager de généraliser et de rendre obligatoires ces consultations officielles lors de l'élaboration de nouvelles réglementations ou modifications susceptibles d'avoir de sérieuses répercussions. Qu'est-ce que vous entendez, au juste, par consultations officielles?

M. Post: Il s'agit simplement du PAISE auquel on aurait recours lors de l'élaboration et de l'étude de nouvelles réglementations; en effet, cela semble, jusqu'à présent, avoir suscité des réactions favorables de la part des parties intéressées; nous estimons donc que, malgré le coût élevé, cela en vaut la peine.

M. Berger: Nous proposons dans notre suggestion n° 3 que le gouvernement fédéral s'assure que les groupes d'intérêt public puissent effectivement participer au processus de réglementation du gouvernement fédéral, en leur fournissant une aide financière ou autre. Est-ce qu'au plan de la réglementation, vous avez tendance à favoriser la position des entreprises par rapport à celle des consommateurs?

M. Post: A la page 5 du mémoire nous faisons état de l'aide fournie à différents groupes d'intérêt public; bien que nous disposions d'un budget modeste, nous continuons dans cette voie, ce qui prouve bien que nous trouvons cette technique utile en nous permettant, notamment, de tenir suffisamment compte de l'intérêt public. Nous avons d'ailleurs ajouté qu'il faudrait, à notre avis, accorder une aide accrue à ceux qui, lors de ces consultations, défendent l'intérêt public et que à cet effet, les commissions chargées de la réglementation pourraient envisager de payer les frais encourus par les personnes qui se chargent de défendre l'intérêt public. Les industries assujetties à la réglementation jouissent à mon avis d'un certain avantage à l'heure actuelle. Bell Canada, lorsqu'elle doit comparaître devant la CRTC pour défendre ses tarifs, est autorisée à inclure dans ses coûts les frais de son intervention. Si le CRTC est d'accord, ces frais sont répercutés sur les tarifs de téléphone, c'est donc en définitive le client qui les paie.

L'impôt sur le revenu n'est pas tout à fait objectif lui non plus, vu qu'aux fins de l'impôt, les frais de préparation de mémoires et d'exposés à soumettre à des groupes chargés de la réglementation sont déductibles. Cela veut dire que c'est l'État qui paie en partie le coût des interventions faites par les entreprises commerciales. Or, les frais de préparation d'un

[Text]

representations are made by those profit-making, tax-paying businesses. Of course it is typically not the case that the costs of preparing a public-interest brief is tax deductible. There are some instances where a donation to a particular body will indeed be tax deductible to the donor, so there is this tax angle in making sure that there is a balance of views put forth before a regulatory body.

Mr. Berger: Thank you. Going back to just the matter of notice again. Under suggestion 2, a question that we have asked is: should the government follow the example in the U.S. and publish a regulatory calendar in which notices of upcoming major regulations are consolidated. Do you have any thoughts about that? Are you aware of that practice?

Mr. Post: I am aware of the practice. I must say that I am not sufficiently aware of how well it is working in the United States, to comment on it one way or the other. It seems like a due process, to give notice well in advance. Whether having those notices all culled together into a calendar is an impediment or a great convenience to those who wish to make representations, I do not know. My experience . . .

Mr. Berger: Mr. Milligan would like to ask a question or two on that.

The Chairman: This is Eric Milligan, one of our expert staff.

Mr. Eric Milligan (Research Staff): The committee has been concerned with the question of public access to information received during consultation. Could you tell us, whether the department keeps records of contacts with the private sector during consultation? If so, are these records of contacts available to the public? If you keep detailed information on the content of consultations or representations received from specific firms or industry groups, apart from public-interest groups, and if this were to be made public, do you think this would adversely affect your ability to consult effectively with private-sector groups when developing regulatory initiatives?

Mr. Post: At the present time, we of course know whom we are seeing and whom we have seen, and there are diaries and records of representations made to us. Typically, a group that is coming in may write a letter to confirm the representations they have made, or may send one in advance of the meeting so that the minister or officials will know precisely what they want to talk about. Occasionally there will be a formal brief submitted by a group. It is not the practice of our department at the moment to circulate those formal briefs unless the person presenting them takes the initiative to do so. Indeed, it is not the practice to publish a diary of who has been in to see us, or who is coming in to see us.

• 1040

Whether or not such a publication and such a revelation of the points of view which have been put forward would inhibit people from coming to talk to us, I do not know. It would certainly make the system much more adversarial than it now is. It would make the system more public and more open, but it would certainly create an atmosphere of greater confrontation or of potential conflict in it. A businessman who comes in to

[Translation]

mémoire présenté par un groupe d'intérêt public ne sont pas déductibles. Dans certains cas, certains dons peuvent être déductibles des impôts; la législation fiscale pourrait donc promouvoir une meilleure représentativité des points de vue présentés devant les instances chargées de la réglementation.

M. Berger: Merci. Je voudrais en venir maintenant au problème de la notification. Dans notre proposition numéro 2, nous avons demandé si le gouvernement, suivant l'exemple des États-Unis, devrait publier un calendrier de la réglementation qui comprendrait la liste complète des principaux textes et mesures réglementaires à l'étude. Qu'en pensez-vous?

M. Post: Je sais que c'est ce qui se fait aux États-Unis. Mais je ne suis pas suffisamment au courant des détails pour vous dire si c'est un exemple à suivre ou non. Il s'agit en quelque sorte d'en aviser les intéressés suffisamment de temps à l'avance. Je ne sais pas si le fait de réunir tous ces avis dans un seul calendrier est un avantage ou non pour ceux qui voudraient intervenir.

M. Berger: M. Milligan voudrait poser quelques questions à ce sujet.

Le président: M. Eric Milligan est l'un de nos experts.

M. Eric Milligan (Personnel chargé de la recherche): Le Comité s'intéresse à la question de l'accès du grand public à la formation lors des consultations. Le ministère tient-il des dossiers sur les contacts qu'il a établis avec le secteur privé au cours des consultations dans l'affirmative, ces dossiers pourraient-ils être consultés par le public? Si les dossiers détaillés portant sur le contenu des consultations et des mémoires soumis de la part de telle ou telle entreprise ou groupe d'industries, en dehors des groupes d'intérêt public, devaient être publiés, pensez-vous que cela puisse se répercuter de façon préjudiciable sur vos consultations avec le secteur public au moment de l'élaboration de diverses réglementations?

M. Post: Nous savons bien entendu avec qui nous nous sommes entretenus et nous tenons des registres des mémoires qui nous ont été soumis. Ainsi, il arrive souvent que des groupes appelés à comparaître nous envoient une lettre de confirmation ou nous envoient à l'avance le texte de leur mémoire, de façon que le ministre ou les officiels sachent de quoi il sera question. Certains groupes soumettent un mémoire en bonne et due forme. Le ministère ne fait pas distribuer ces mémoires, il appartient à l'auteur de le faire s'il le désire. Nous n'avons d'ailleurs pas pour politique de publier la liste des personnes qui viennent s'entretenir avec nous.

Je ne sais pas si la publication du nom des personnes venant s'entretenir avec nous ou de leur mémoire en empêcherait d'autres de venir nous voir. Je pense par contre que cela créerait une atmosphère de confrontation, voire de conflit. Lorsqu'un homme d'affaires vient s'entretenir avec le ministre ou avec moi, il a tendance à parler de façon raisonnable et à tenir compte du pour et du contre. Si par contre il savait que

[Texte]

see me or the minister I think feels an obligation to be sensible and reasonable, and to recognize the validity of pros and cons of arguments; if he realized that that position were going to be circulated to all of his peers and colleagues, and to all of his opponents, he might have a slightly more firm position and might be more inclined to put forward a fixed position, *une position prise*, than what now takes place.

Mr. Milligan: Perhaps some of your officials involved directly in specific areas of regulation might provide some input on this. Specifically, if any input, let us say written input, were available to the public, do you think there is a problem that some information which you might need to develop sensible regulations might dry up; that it might really impair the regulatory process?

I will rephrase that. In the past, have you received, during consultation, confidential information that you have been requested to keep confidential or that might have impaired competitive positions?

Mr. Post: Oh, indeed, you do get confidential information. The businessman will tell you the impact that the idea is going to have on him. He will also be quite eager to tell you what impact he thinks it is going to have on his competitor—Charlie Smith down in some other part of the country who will be forced into bankruptcy, and other dire implications that it might have for his suppliers or his customers and so on. There is a willingness to impute and to give us a wide variety of information, some of it bordering on gossip. Gossip, of course, is just that. On the other hand, there is an information content to gossip which you will use as basis for research—you had better look into this or that. Whereas if all those conversations were recorded, or if transcripts were published, I think a certain part of that loose talk, as it were, would not be contained in those conversations at all.

Mr. Milligan: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Could I just ask a supplementary question on this. What would happen if you had to publish a list of the people you consulted prior to regulating in particular areas, and people could put their names on that list requesting it. It would be a permanent list requesting prior consultation before regulations are changed or implemented. Would that improve the process of consultation or would it just plug it up?

• 1045

Mr. Post: It would risk some of the latter, but I think we are now at a stage in regulation in Canada where the general public and interested groups do wish to get their oar in and make their views known. So we have to respond to that. We have to open up the process and create more due recourse and due consultation. It will take time, it will cost resources, it will create expectations and cause difficulties in getting a consensus. Have you ever thought about how far you want to go?

The Chairman: It really should not necessarily be to achieve consensus. One of the things we have heard about is that it should avoid stupidity. Where one has access to people who are out on the line administering it, or people in the industry who say this can never work, that it will not achieve the desired

[Traduction]

ce qu'il dit sera aussitôt connu de ses collègues et de ses concurrents, il serait tenté de prendre des positions plus en flèche et plus intransigeantes.

M. Milligan: Un de vos adjoints qui s'occupe de tel ou tel secteur de la réglementation pourrait peut-être nous donner plus de détails à ce sujet. Pensez-vous que si les mémoires écrits étaient rendus publics, certaines personnes hésiteraient à l'avenir à vous fournir les renseignements dont vous auriez besoin, ce qui serait préjudiciable à l'élaboration de la réglementation.

Avez-vous reçu, lors de consultations passées, des renseignements à caractère confidentiel qu'on vous a demandé de ne pas divulguer afin de ne pas nuire à la position compétitive des hommes d'affaires en question?

M. Post: Nous obtenons certainement des renseignements confidentiels. Les hommes d'affaires nous expliquent quelles sont les répercussions de notre réglementation pour leur entreprise, ainsi que les répercussions pour les concurrents que cela pourrait acculer à la faillite; ils nous expliquent aussi les répercussions éventuelles pour leurs fournisseurs et leurs clients, etc. Je dirai même que certains ont tendance à trop parler, voire à bavarder. Mais même les bavardages peuvent contenir des renseignements utiles pour la recherche. Par contre, si tout ce qui est dit est transcrit et rendu public, nous perdrons sans doute beaucoup de ces conversations à bâtons rompus.

M. Milligan: Merci, monsieur le président.

Le président: Qu'est-ce qui arriverait si vous étiez tenu de publier la liste des personnes qui vous ont consultés avant la mise au point d'une réglementation dans tel ou tel secteur? Il s'agirait d'une liste permanente des personnes demandant à être consultées avant la mise en œuvre ou la modification de la réglementation. Pensez-vous que cela favoriserait ou non la consultation?

M. Post: Peut-être que les consultations en pâtiraient, mais j'ai l'impression qu'à l'heure actuelle, le public en général et les groupes intéressés en particulier tiennent à faire connaître leur point de vue. C'est un fait dont il faut tenir compte. La consultation devrait donc devenir plus ouverte et plus formelle en quelque sorte. Cela prendra bien entendu du temps et de l'argent et il sera peut-être plus difficile de dégager un consensus. La question est de savoir jusqu'où aller dans cette voie.

Le président: Un consensus n'est pas indispensable. Il faut par contre dans toute la mesure du possible éviter les bêtises. Y a-t-il eu des cas au cours de la consultation, où des personnes travaillant directement dans tel ou tel secteur sont parvenues à

[Text]

objective, are there any instances where consultation can head off that type of unworkable regulation?

Mr. Post: Oh, there must be, certainly.

The Chairman: You would not be against this type of list which would be public and people could put their names on it requesting further consultation before you regulate?

Mr. Post: Requesting prior consultation? We certainly would not have, I do not think, any reason for objecting to the general public's being informed of those who had been consulted during the process.

The Chairman: With the caveat that you would not have to run into meaningful consultation necessarily with everyone, you would give them notice that you are regulating in an area because they have indicated this particular interest, and give them a period of, say 60 days to make any input they want.

Mr. Post: Yes. I do not see any objection to that.

The Chairman: It is just not an extra paper burden, it might have some positive benefits?

Mr. Post: It might have some positive benefits. There might be a down side to it in terms of the expectations, the feeling of frustration if we had difficulty accommodating all the points of view, but that is probably a minor consideration.

The Chairman: Mr. Cook.

Mr. Cook: This is not an imposition, particularly, we are interested in your viewpoints, and you have not made your viewpoint clear to me yet. I sense, perhaps wrongly, but I do sense a great reluctance on the part of the department in terms of public involvement in regulation making.

Our recommendation, of course, in this report, which we are particularly interested in, is the question of public input before the regulations are promulgated. When I look at your own notes here on the consultation process, I see things like "paralysis by analysis," and "have the option of not seeking out additional counsel", and "it is clearly worthwhile in order to ensure the appropriateness and viability of regulations." Which is it, gentlemen? Are you prepared to have public input into any regulation? Are you prepared to have some form of parliamentary rule, whereby you must consult the public and not simply a few narrow industry spokesmen and where everybody has the opportunity to have their say on it, or are you not? Which is it? Are you prepared for that? Is that agreeable to you?

The only down side you have mentioned is that if people do not get their way or if their input is not taken care of, they are going to be a little frustrated and perhaps a little annoyed. So, damn it, sir, they are going to be annoyed if they do not get a chance to speak at all, are they not? So where is the down side? I really do not understand your position. I wish you could state it a little more clearly.

Mr. Post: Our position, I would like to state more clearly, to clarify the uncertainty that may exist in this paper, it that we do definitely favour consultation and public input into the regulation process. I think it is fair to say that those in the department who are most experienced in regulating recognize the need for it most. They do realize that although regulation may seem to many people as the imposition of the govern-

[Translation]

vous convaincre que la réglementation envisagée était impossible à appliquer et ne donnerait pas les résultats escomptés?

M. Post: Sans doute.

Le président: Vous ne vous opposez pas à la publication d'une liste de personnes qui demanderaient une prolongation de la consultation avant la mise en place d'une réglementation.

M. Post: Je ne vois pas pourquoi nous nous opposerions à ce que le public connaisse la liste des personnes que nous avons consultées avant la mise en place de telle ou telle réglementation.

Le président: Les personnes qui vous auraient fait savoir qu'elles s'intéressent à tel ou tel domaine pourraient être notifiées 60 jours à l'avance pour pouvoir vous soumettre leur point de vue, étant bien entendu que toutes ces consultations ne doivent pas nécessairement aboutir à des résultats valables.

M. Post: Je n'y vois aucune objection.

Le président: Pensez-vous que cela sera vraiment utile, que cela n'alourdira pas la paperasserie.

M. Post: Je pense que cela pourrait être utile. Par contre certaines personnes risquent d'être déçues si nous ne tenons pas compte de leur point de vue, mais c'est sans doute une considération mineure.

Le président: Monsieur Cook.

M. Cook: Je ne suis toujours pas sûr d'avoir bien compris votre point de vue. J'ai l'impression, à tort peut-être, que le ministère n'est pas très enthousiasmé à l'idée que le public pourrait participer à l'élaboration de la réglementation.

Notre rapport s'intéresse plus particulièrement à la question de la participation du public avant la mise en œuvre de la réglementation. J'ai retrouvé dans votre mémoire des phrases telles que «paralyse par analyse», «être libre de ne pas solliciter des avis supplémentaires», et «cela doit être prouvé utile pour s'assurer de la pertinence du caractère pratique de la réglementation». Il faudrait parler clairement. Êtes-vous disposés à accepter une participation du public dans l'élaboration de la réglementation? Accepteriez-vous que le Parlement vous oblige à consulter le public et non pas uniquement les porte-parole de l'industrie? J'aimerais que vous nous disiez clairement votre sentiment?

Le seul effet négatif que vous avez évoqué, c'est que les gens risquent d'être déçus si l'on ne tient pas compte de leur point de vue. Mais ne pensez-vous pas qu'ils le seront encore plus si on leur refuse le droit de s'exprimer? Je ne vois donc pas pour ma part où sont les inconvénients. J'aimerais bien que vous vous expliquiez un peu plus clairement.

M. Post: Nous sommes tout à fait en faveur d'une participation accrue du grand public dans le processus de consultation qui précède la mise en œuvre des réglementations. Du moins telle est la position des ministères qui ont une longue expérience de la réglementation. Ils se rendent en effet fort bien compte que, même si certains s'imaginent que la réglementation constitue un acte d'autorité de la part du gouvernement,

[Texte]

ment's will, indeed it is an interactive process, and that to have regulations work there must be the co-operation of the regulated and the willingness to go along. And there must be credibility and acceptance for the regulation process to work well. So we do favour more input than we have had in the past in the formulation of policies and the drafting of regulations. We have been moving in this direction. We perhaps are overcautious, Mr. Cook, in expressing this unequivocally and definitely because we do have some reservations about the risk that the process might become too ritualized or too formalized, in which case those who are opposed to a particular regulation might juse the process as a device to inhibit or to prevent what we and many other people might regard as necessary regulation, because we are not under any illusions that indeed a complete consensus would be possible on contentious matter. We are aware in the United States, particularly where the process has been opened up to the maximum and where the rights to participate have been enshrined in legislation, that the participation and openness has become a tool to be used not to improve regulation but to prevent it.

• 1050

Mr. Cook: If you do not do that, sir, if you do not open it up to that extent, are you not faced with some of the criticisms I have already heard in the country, that it is almost a sweetheart deal between the department and certain manufacturing groups, that the regulations were made to conform to one particular area of industry, almost a sweetheart deal, where the small group makes the regulations rather than it being open to all manufacturers and to all people involved in the field? This would be the danger in my eyes.

Mr. Post: That is indeed a danger, and it is imperative that you have all the interests affected given an equal opportunity to present their views.

Mr. Cook: Then, sir, it is your view that despite some of the fears you may have of the abuse of process you would be in favour of having it opened much wider?

Mr. Post: Unequivocally.

Mr. Cook: Thank you.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. Suggestion 7 in our discussion paper relates to the government's program evaluation system which is administered by the Office of the Comptroller General. We understand that system is now being implemented in all federal departments and agencies and we were wondering what the status of that system is in your department at this time, Mr. Post.

Mr. Post: This is a new initiative and a recent development. It is one that we have been attempting to incorporate and to develop rapidly in the Department of Consumer and Corporate Affairs because we think it is a tool for good management in the department. Again, it is a tool which is not completely new in this department. We have indeed been evaluating problems and putting forward proposals for modernizing pieces of legislation and modernizing programs before the Office of the Comptroller General was established. The review and evalua-

[Traduction]

en réalité pour qu'elle soit efficace, il faut que ceux qui y sont assujettis l'acceptent et soient d'accord. Pour que le processus de réglementation fonctionne bien, il doit être bien accepté et inspirer confiance. Nous sommes donc en faveur d'une plus grande participation que par le passé à la formulation de politiques et à la rédaction de règlements. Nous travaillons en ce sens. Nous sommes peut-être trop prudents, M. Cook, pour exprimer cette attitude sans équivoque et définitivement, car nous craignons que le processus ne devienne trop sclérosé ou formel, ce qui permettrait aux opposants d'un règlement particulier d'avoir recours au processus pour retarder ou empêcher l'adoption d'un règlement que nous ne sommes pas les seuls à estimer nécessaire; en effet, nous n'avons pas la moindre illusion: un consensus unanime est possible lorsqu'il s'agit de questions contentieuses. Nous savons fort bien qu'aux États-Unis particulièrement, où le processus a été libéralisé au maximum où l'on a inscrit le droit de participation dans la loi cette participation et cette ouverture sont devenues des outils non pas pour améliorer la réglementation, mais pour l'entraver.

M. Cook: Néanmoins, monsieur, si vous ne le faites pas, si vous ne libéralisez pas, ne ferez-vous pas face à des critiques, et j'en ai déjà entendu, ne dira-t-on pas qu'il existe entre les ministères et certaines fabricants des ententes pour la formulation de règlements en tenant compte des conditions dans un secteur particulier de l'industrie; cela permettrait à un petit groupe de formuler la réglementation au détriment de tous les fabricants et de tous les intéressés. A mon avis, c'est là le danger.

M. Post: Effectivement, c'est un danger et il est impérieux d'accorder à tous les intéressés la même possibilité d'exprimer leurs points de vue.

M. Cook: Dans ce cas, monsieur, pensez-vous en dépit des abus que vous craignez qu'il soit préférable d'ouvrir plus encore le processus?

M. Post: Indubitablement.

M. Cook: Merci.

Le président: Monsieur Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président. La proposition 7 de notre document de travail porte sur le système d'évaluation des programmes du gouvernement dont l'administration relève du bureau du Contrôleur général. On nous a dit que tous les ministères et organismes fédéraux mettaient actuellement ce système en œuvre et nous nous demandons où vous en êtes, monsieur Post.

M. Post: Il s'agit d'une nouvelle initiative, d'un développement récent. Nous tentons d'assimiler et de mettre en œuvre rapidement ce programme au ministère de la Consommation et des Corporations, car nous estimons que c'est un bon outil de gestion. Encore une fois, il ne s'agit pas d'un outil tout à fait nouveau pour le ministère. En effet, nous avons évalué les problèmes et proposé de moderniser certaines lois et certains programmes avant la création du bureau du Contrôleur général. Nous avons commencé la révision et l'évaluation des lois

[Text]

tion of competition law in this country started in 1965, 15 years ago. The thorough review and evaluation of bankruptcy law, for which our department was responsible, started over ten years ago. We have been doing an evaluation of patent law, intellectual property law, and, again, that was started at least ten years ago. So the concept of taking a basic, fundamental look at a piece of program to see how it works and the legislation under which it functions has to be a part of good government and so we subscribe to it. Again we would interpret the initiatives that are now taking place as a formalization, a development of a somewhat more articulated procedure for doing better some of the things that we think we have been doing already.

• 1055

In our department we have an internal auditor, Mr. McIlroy, who is here, and a program review capacity attached to his office which reports directly to me and, in addition, the review of basic policy takes place in each of the three bureaus of the department. Each of our bureaus has a research capacity: those are the competition bureau, the consumer bureau and the corporate bureau. So policy development of policy evaluation takes place in the research divisions of each bureau. The review capacity is attached to the deputy minister's office and is associated with internal audit.

Mr. Anguish: Within your department, do you have any programs that could be considered expenditure programs as opposed to regulatory programs or are all your programs considered to be regulatory?

Mr. Post: No. We have some non-regulatory programs, some operating programs. For example, we process all the patents and trademarks that are applied for in Canada, and I think you would call that a process operation rather than a regulatory operation. We do name searches for people wishing to incorporate a new company and we grant letters of incorporation to those seeking to become a federal company, those are in the corporations bureau. In the consumer bureau, although that bureau is primarily a regulatory bureau, we are also in the activities of providing information, handling complaints, doing mediation for individuals and for groups that have consumer problems, and that is again quite beyond the realm of direct regulation.

We have a very minor contributions program also in the consumer bureau, which is attempting to animate and support local consumer groups and national groups, like the Consumers Association of Canada and which, again, you would not think of as a regulatory program.

Mr. Anguish: Do all the regulatory acts and supporting legislation in the programs that you mentioned come under review and evaluation in a systematic way under the program evaluation system?

Mr. Post: Whether it is systematic enough is a matter for judgment. It is our desire and certainly my intention that over about a four-year cycle all the operations of the department

[Translation]

sur la concurrence en 1965, il y a 15 ans. Une révision et une évaluation complètes des lois sur les faillites qui relèvent de notre ministère ont commencé il y a plus de 10 ans. Nous avons effectué une évaluation des lois sur les brevets, des lois sur la propriété intellectuelle et cela encore une fois il y a au moins 10 ans. L'idée donc d'examiner à fond un programme et la loi qui le régit pour voir comment cela fonctionne fait partie d'une bonne administration et donc nous y souscrivons. Encore une fois, nous interprétons les initiatives actuelles comme une formalisation, le développement d'une procédure un peu plus articulée pour mieux faire ce que nous estimons faire déjà.

Au ministère, nous avons un vérificateur interne, M. McIlroy, ici présent, dont le bureau est habilité à revoir les programmes et me fait rapport directement; en outre, une révision de la politique de base s'effectue dans chacun des trois bureaux du ministère. Chacun de nos bureaux peut faire de la recherche: ce sont les bureaux de la politique de concurrence, de la consommation, et des corporations. Ainsi, les services de recherche de chaque bureau mettent au point ou évaluent les politiques. La fonction de révision est liée au bureau du sous-ministre et associée à la vérification interne.

M. Anguish: Au sein de votre ministère, avez-vous des programmes qu'on pourrait appeler des programmes de dépenses plutôt que des programmes de réglementation ou doit-on considérer tous vos programmes comme réglementaires?

M. Post: Non. Nous avons des programmes non réglementaires, certains programmes de fonctionnement. Par exemple, nous nous occupons de tous les projets et de toutes les marques de commerce qui sont inscrits au Canada; on pourrait dire qu'il s'agit d'une activité plus administrative que réglementaire. Nous faisons des recherches sur les noms de ceux qui désirent incorporer une nouvelle entreprise et nous accordons des lettres d'incorporation aux entreprises qui veulent obtenir un statut fédéral; cela se fait au bureau des corporations. Dans le bureau de la consommation, bien qu'il s'agisse surtout d'un bureau de réglementation, nous fournissons également des renseignements, nous étudions les plaintes, nous servons de médiateur pour les individus ou les groupes qui ont des problèmes de consommation, tout cela bien sûr sort du domaine de la réglementation directe.

Nous avons également un programme très modeste de contribution au bureau de la consommation; nous essayons d'animer et d'appuyer les groupes locaux et nationaux de consommateurs comme l'Association canadienne des consommateurs; encore une fois ce n'est pas vraiment un programme de réglementation.

M. Anguish: Les règlements et lois qui régissent le programme que vous avez mentionné font-ils l'objet d'une révision et d'une évaluation systématique dans le cadre du système d'évaluation des programmes?

M. Post: Quant à savoir si nous procédons de façon suffisamment systématique, c'est là une question de jugement. Nous souhaitons et c'est certainement mon intention au cours

[Texte]

will be reviewed and the major programs will be reconsidered or evaluated in time. The fact is, of course, that our department's responsibilities are tied up with the structure of the economy. These are basic long-term rules of the road for how the Canadian economy runs, frankly, it has been very difficult to get some of these basic structural pieces of legislation reviewed and modernized. We have had this bankruptcy legislation. I mentioned under evaluation and review for 10 years. We have had a bill before Parliament I think for five years. It does not have a high priority, because it is long term and affects only a limited number of people at any time and it is frankly highly technical. Correspondingly, the competition legislation, which has been under review in our department for a long time—a variety of bills have been put forward; there have been tentative amendments to this legislation, but because it is technical and controversial, it has not been perhaps as fully reviewed and modernized as some of us in the department would like to see.

• 1160

Mr. Anguish: Has a unit been set up within the department to take care of the program evaluation system?

Mr. Post: No, in the past a policy and planning group was established under a separate deputy minister to centralize this process of evaluation for the whole department. Before I came to the department, that group had been disbanded again. I think, if I understand the experience of the time—and perhaps Mr. Davidson would comment on this as well—it turned out the policy responsibilities of these three different groups in the department were really quite different. It turned out to be difficult to get a single group of competent specialists who would provide evaluation of patent policy as well as of consumer policy. So that group did not ever provide the service to the rest of the department which might have been anticipated. It was disbanded and the evaluation responsibilities are now, as I mentioned earlier, centred in the research groups in each of the three bureaux. We have three research centres.

Mr. Anguish: How do you establish the consistency, then? Is there a problem in establishing consistency from group to group with the different . . .

Mr. Post: I suppose there is, but we have a management committee in the department and proposals coming forward will have to go through the management committee and through the—we have a single deputy and a single minister, so this is what imposes the element of consistency on the initiatives of the three bureaux.

Mr. Anguish: Being overseen by the management group?

Mr. Post: The management committee, the deputy, and the minister.

The Chairman: Mr. Davidson.

Mr. Roy Davidson (Senior Deputy Director, Bureau of Competition Policy, Consumer and Corporate Affairs Canada): Yes, I would like to make just one point particularly, and that is that there are no regulations under the Combines Act. The statute contains all there is so far as guidance for the

[Traduction]

d'un cycle d'environ quatre ans revoir toutes les opérations du ministère. Avec le temps tous les programmes importants feront l'objet d'une révision ou d'une évaluation. Évidemment, le fait est que les responsabilités de notre ministère sont liées à la structure de l'économie. Il s'agit de directives à long terme pour le fonctionnement de l'économie canadienne; à vrai dire, il s'avère extrêmement difficile d'effectuer une révision et une modernisation de certaines lois de base. Depuis dix ans nous faisons l'évaluation et la révision des lois sur les faillites. Cela fait cinq ans que nous avons déposé un projet de loi au Parlement. Ce projet n'est pas très prioritaire car ses dispositions sont à long terme et ne touchent qu'un nombre limité de personnes et en plus il est de nature très technique. De même, la révision des lois sur la concurrence à laquelle nous avons consacré beaucoup de temps, a donné lieu à plusieurs projets de loi; des amendements de principe ont été apportés, mais là encore, parce qu'il s'agit d'une législation technique et controversée, elle n'a probablement pas fait l'objet d'une révision et d'une modernisation aussi complète que certains au ministère l'auraient désiré.

M. Anguish: Avez-vous mis sur pied au ministère un service pour s'occuper du système d'évaluation des programmes?

M. Post: Non, par le passé nous avons constitué un groupe de politique et de planification qui relevait d'un autre sous-ministre pour centraliser le processus d'évaluation pour l'ensemble du ministère. Avant mon arrivée au ministère, ce groupe avait encore une fois été dissout. Si j'ai bien compris l'expérience de l'époque, et peut-être M. Davidson pourra-t-il vous en parler aussi, il est apparu que les responsabilités en matière de politique des trois groupes différents du ministère varient vraiment beaucoup. Il s'est avéré difficile pour un seul groupe de spécialistes compétents d'évaluer à la fois les politiques sur les brevets et les politiques sur la consommation. Ce groupe n'a donc jamais été aussi utile au reste du ministère qu'on aurait pu prévoir. On l'a dissout et les responsabilités en matière d'évaluation reposent maintenant, comme je l'ai mentionné précédemment, sur les groupes de recherches de chacun des trois bureaux. Nous avons donc trois centres de recherches.

M. Anguish: Comment faites-vous alors pour maintenir l'uniformité? N'éprouvez-vous pas de problèmes à maintenir l'uniformité d'un groupe à l'autre vu les différents . . .

M. Post: Bien sûr, mais nous avons un comité de gestion auquel il faut soumettre toutes les propositions . . . nous avons également un seul sous-ministre et un seul ministre ce qui assure l'uniformité des initiatives des trois bureaux.

M. Anguish: Parce que le tout relève du groupe de gestion?

M. Post: Du comité de gestion, du sous-ministre et du ministre.

Le président: Monsieur Davidson.

M. Roy Davidson (premier sous-directeur, bureau de la politique de concurrence, ministère de la Consommation et des Corporations): Oui, j'aimerais surtout préciser qu'il n'existe aucune réglementation en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. C'est dans la Loi qu'on trouve

[Text]

administration of the act is concerned. So there is no question of evaluating new regulations. There is a great deal of question about parliamentary consideration of amendments to the act; but that is a perfectly public process.

So far as evaluation is concerned, Dr. Post is quite correct: it is extremely difficult to find people expert in the different fields in this department. What happened, insofar as particularly the Competition Bureau was concerned, was there had been outside evaluations of a very extensive nature. One could say the Royal Commission on Corporate Concentration was in many ways an evaluation of the existing combines legislation. We have had other major studies done outside.

Mr. Anguish: What actual resource allocation have you had to make, then, because of the implementation of the program evaluation system? Could you give us some idea of that?

Mr. Post: I suppose we have tried to draw up a list of things being evaluated and hence to identify those things which needed to be evaluated—perhaps not as major as a piece of legislation. We have, for example, recently had an evaluation of the marketing practices aspect of the competition bureau. We had an outside expert come in and look at marketing practices—that is, the misleading advertising provisions of that act—and at how we were implementing that particular program under this legislation, and give us an assessment. We had two outside experts come in and evaluate the research capacity of the department and whether it was serving the department's needs. Indeed, we have put together and submitted to the Comptroller General a list of programs and the order in which we were going to evaluate them or to review their performance. So this has become more formalized.

• 1105

I think it is also fair to say that we are now putting more resources into evaluating perhaps the ongoing programs or the smaller activities than we have done in the past. I think in the past program evaluation was directed more to major pieces of legislation than to the operations of an ongoing program.

Mr. Anguish: So you have had to increase the resources allocated to the program evaluation system, more so than what you had with the system you had internally prior to the program evaluation system.

Mr. Post: I have not made that precise calculation but I think that would turn out to be the case. I believe we are now doing more of it. We have also attempted to put in place a mechanism to co-ordinate the research activities of our three separate bureaus, to a limited extent, to ensure that their research gets published and that there is a process of co-ordination of what is being done in these three research groups.

Mr. Anguish: How many evaluations have you completed to date?

Mr. Post: Part of that, again, would depend on how you define "an evaluation".

[Translation]

toutes les directives d'ordre administratif. Il ne s'agit donc pas d'évaluer une nouvelle réglementation. Il est d'ailleurs beaucoup question que des amendements à cette loi soient étudiés par le Parlement, mais c'est là un processus parfaitement public.

En ce qui concerne l'évaluation, monsieur Post a tout à fait raison: il est extrêmement difficile de trouver des experts dans les divers domaines qui relèvent du ministère. Jusqu'à présent, surtout dans le cas du bureau sur les politiques de la concurrence, des évaluations extrêmement poussées ont été effectuées par des gens de l'extérieur. On pourrait d'ailleurs dire que la commission royale sur la concentration des corporations a effectué une évaluation de toutes les lois existantes sur les coalitions. Nous avons également fait effectuer d'autres études d'envergure à l'extérieur.

M. Anguish: Que vous a-t-il coûté pour mettre en œuvre le système d'évaluation des programmes? Pouvez-vous nous en donner une idée?

M. Post: Je suppose que nous avons tenté de dresser la liste des choses évaluées... sans aller toutefois jusqu'aux lois. Par exemple, le bureau de la politique de la concurrence a effectué récemment une évaluation des pratiques de commercialisation. Nous avons fait venir un expert de l'extérieur pour examiner les pratiques de commercialisation... c'est-à-dire les dispositions sur la publicité trompeuse dans le cadre de cette loi... et pour avoir une évaluation de notre administration de ce programme particulier en vertu de cette loi. Nous avons fait venir deux experts de l'extérieur pour évaluer le service de recherche du ministère et nous assurer qu'il était bien conforme à nos besoins. En fait, nous avons préparé et réuni, à l'intention du contrôleur général, une liste de programmes et l'ordre dans lequel nous allons les évaluer ou revoir rendement. C'est donc plus formalisé.

Il faut reconnaître également que nous accordons maintenant plus de ressources à l'évaluation des programmes en cours ou aux petites activités que par le passé. Je crois que jadis l'évaluation des programmes visait plus les lois importantes que les programmes en cours et leur fonctionnement.

M. Anguish: Vous avez donc dû augmenter les ressources allouées au système d'évaluation des programmes et il vous en coûte plus cher qu'il ne vous en coûtait lorsque vous n'aviez qu'un système interne, avant le système d'évaluation des programmes.

M. Post: Je n'ai pas fait le calcul, mais ce serait probablement le cas. D'ailleurs, cela s'est fait sur une plus grande échelle. Nous tentons également de mettre en place un mécanisme pour coordonner dans une certaine mesure les activités de recherche de nos trois bureaux afin de nous assurer que la recherche est publiée et que le travail des trois groupes de recherches est coordonné.

M. Anguish: Combien d'évaluations avez-vous terminées à date?

M. Post: Cela dépend en partie de la définition que vous accordez à «évaluation».

[Texte]

Mr. Anguish: Under this system; under the program evaluation system of the Office of the Comptroller General.

Mr. Post: Harry McIlroy, the Director of Program Review, might comment on that.

Mr. Harry McIlroy (Director, Operations Review, Department of Consumer and Corporate Affairs): First of all, let me state what my function is. It is basically an internal audit function which uses the comprehensive audit approach that is recommended by the Auditor General. It looks mainly at the economy, efficiency, managerial effectiveness aspects. It does not really deal with program results, with an analysis of the intended or unintended effects, so in some ways it falls short of the evaluation policy estimated by the Comptroller General.

So far in the regulatory side we have examined marketing practices and patents. We have taken it as far as to look at the objectives and the goals to determine whether they were measurable, what systems of performance measurement were in place, what results were produced by the systems, and whether managers were using them to effect changes in the programs. So it has not gone as far as to look at the results and at such policy issues of whether fewer or more resources should be devoted to that particular activity. As Mr. Post has indicated, much evaluated effort at the bureau level has examined those basic policy issues. What is needed is perhaps a more formal co-ordination at departmental levels, and this is now being worked on in conjunction with the Comptroller General. But I believe that the evaluation mechanism is in place; it is a matter of how you co-ordinate it at the departmental level in a very diverse department like this, where you have three components that have very different types of statutes and problems. So, it is really the co-ordination of evaluation in the true meaning that has been assigned to it by the Comptroller General. This is the issue that we are trying to come to grips with. I think my function borders on evaluation but does not deal with issues of policy or issues of whether the department should devote more or fewer resources to it.

• 1110

Mr. Anguish: Can you just briefly list off for us, Mr. Post, the program evaluations that have been done to date since the office of the Comptroller General has been involved in that?

Mr. Post: Again, Mr. McIlroy may have to correct me. We have mentioned the study of our research activities in the department, the study of marketing practices in the department, a study of the patent operations of the department. Are there others?

Mr. McIlroy: Those are basically the regulatory functions we have examined. Again, prior to the setting out of the Comptroller General policy, there was much evaluative effort going on, as Mr. Post has mentioned.

Now again, these three pieces of work—the research function, which is basically an internal departmental operation since we have evaluated that I think in keeping with the terms and conditions established by the Comptroller General, the

[Traduction]

M. Anguish: Avec ce système; selon le système d'évaluation des programmes du bureau du contrôleur général.

M. Post: Harry McIlroy, le directeur de la section de l'évaluation des programmes pourra peut-être vous répondre.

M. Harry McIlroy (directeur, Section de l'évaluation des programmes, ministère de la Consommation et des Corporations): Tout d'abord, permettez-moi de vous expliquer mes fonctions. Je suis en fait chargé de la vérification interne pour laquelle nous avons adopté l'approche vérification intégrée tel que recommandé par le vérificateur général. Il s'agit surtout d'examiner la rentabilité, l'efficacité et l'efficacité de la gestion. Nous ne nous intéressons pas vraiment aux résultats d'un programme par l'analyse des effets voulus ou imprévus; donc, en un certain sens, nous n'arrivons pas à faire une évaluation des politiques comparable à celle du contrôleur général.

Pour ce qui est de l'aspect réglementation, nous avons examiné les pratiques de commercialisation et les brevets. Nous avons même étudié les objectifs et les buts, afin de voir s'ils étaient quantifiables, s'il existait des systèmes de quantification du rendement, quels étaient les résultats de ces systèmes et si les gestionnaires y avaient recours pour effectuer des changements aux programmes. Donc nous n'avons pas cherché à examiner les résultats et nous ne nous sommes pas posé les questions de politique qui permettraient de déterminer s'il faut ou non allouer plus de ressources à une activité particulière. Comme l'a dit M. Post, une bonne partie des efforts d'évaluation au niveau du bureau a été axée sur l'examen des questions de politique de base. Ce qu'il faudrait peut-être c'est une coordination plus officielle au niveau des ministères, ce à quoi nous travaillons actuellement en collaboration avec le contrôleur général. Toutefois, je crois que les mécanismes d'évaluation sont en place; il s'agit de savoir comment coordonner l'effort au niveau du ministère, dans un ministère très diversifié comme le nôtre où il existe trois éléments qui ont des lois et des problèmes très différents. Donc il s'agit en réalité de coordonner l'évaluation dans le sens où l'entend le contrôleur général. C'est le problème auquel nous nous attaquons. Je crois que mes fonctions touchent à cette évaluation, mais ne portent pas sur les politiques ou sur la question de savoir si le ministère devrait allouer plus ou moins de ressources à cette tâche.

M. Anguish: Pouvez-vous nous énumérer rapidement, monsieur Post, les évaluations de programmes effectuées actuellement depuis que le bureau du contrôleur général y a participé?

M. Post: Encore une fois, M. McIlroy me corrigera peut-être. Nous avons déjà parlé de l'étude de nos activités de recherche, de l'étude des pratiques de commercialisation et de l'étude de la délivrance des brevets, tout cela au ministère. Y en a-t-il d'autres?

M. McIlroy: En gros c'est la réglementation que nous avons étudiée. Encore une fois, avant que le contrôleur général énonce sa politique, il y a eu un effort d'évaluation, comme l'a dit M. Post.

Je le mentionne encore, ces trois études, cette recherche, constituent en fait une activité interne au ministère puisque nous avons effectué une évaluation en tenant compte des conditions fixées par le contrôleur général en examinant les

[Text]

marketing practices and patents—it has been a look at operational effectiveness but program effectiveness aspects were in fact outside the scope of those reviews.

Nevertheless, say in the patents area, there are several studies going on now under the research group that is dealing with the program effectiveness of patents, so we would really have to look at both of those reviews together. The review that we carried out would look at more managerial effectiveness, operational effectiveness. The policy and program effectiveness aspect would be part of the other review. And the same thing in marketing practices.

Mr. Anguish: Under the proposed access to information legislation, the program evaluations prepared by government departments would be available to the public. Would this pose any problems with the objectivity of the evaluations?

Mr. Post: I suppose it might pose some problems, but probably no greater there than in other areas. I think that government is going to have to learn to accept and live with more openness of reports and communications.

Mr. Anguish: I was assuming something and I do not know, but the evaluations that you conduct now are the results of those made public within your department now?

Mr. Post: All of our research work is made public now unless there is some confidential information involved, and indeed it is part of the consultation process to do so. A certain amount of our research is done for us by outsiders on contract and that is very easy to publish and make available. The reports that Mr. McIlroy is referring to that I listed for you a moment ago, those have not been published to date.

Mr. Anguish: Under the program evaluation system, I think it is the intention to have all departments review all programs every three to five years. Does that pose any problems, accomplishing that feat within your department?

• 1115

Mr. Post: No, it does not pose any particular problems. As I said to you before, if we are talking about profound modernization of legislation, it probably is naive to expect that we could revise in a substantive way all the legislation for which we are responsible within a five-year period.

Mr. Anguish: Could you maybe just list for us what the procedure is of ensuring that the information that is taken out of the evaluation reaches senior management when the decisions are made regarding regulatory activity, and then on to the Cabinet if it involves policy decisions?

Mr. Post: The key group in our department for management purposes is the management committee which consists of myself, the three ADMs, the directors general of co-ordination and of finance and administration, and the director of personnel. This is the group which both concerns itself with policy issues and with administrative management issues.

[Translation]

pratiques de commercialisation et les brevets; il s'agissait donc de l'examen de l'efficacité des opérations mais non de l'efficacité du programme, qui n'entraînait pas en fait dans le cadre de ces études.

Néanmoins, par exemple, en ce qui concerne les brevets, le groupe de recherche effectue actuellement plusieurs études sur l'efficacité des programmes des brevets; donc il nous faudrait vraiment examiner ces deux études ensemble. L'étude que nous avons effectuée nous-mêmes portait sur l'efficacité de la gestion, l'efficacité des opérations. L'efficacité des politiques et des programmes entrerait dans le cadre de l'autre révision. Il en est de même en ce qui concerne les pratiques de commercialisation.

M. Anguish: En vertu du projet de loi sur l'accès à l'information, des évaluations de programme préparées par les ministères gouvernementaux seraient à la disposition du public. Envisagez-vous des problèmes quant à l'objectivité des évaluations?

M. Post: Cela pourrait poser certains problèmes, mais probablement pas plus que dans d'autres domaines. Je crois que le gouvernement va devoir apprendre à accepter et à vivre avec un esprit plus ouvert dans les rapports et les communications.

M. Anguish: J'ai présumé quelque chose dont je ne suis pas certain. Les évaluations que vous effectuez actuellement font suite à celles qui ont déjà été rendues publiques chez vous?

M. Post: Tout notre travail de recherche est publié à moins qu'il ne contienne des renseignements confidentiels, et en fait cela fait partie du processus de consultation. Une certaine partie de notre recherche est effectuée par des gens de l'extérieur, à contrat, et il est très facile de publier et de divulguer ces renseignements. Les rapports dont a parlé M. McIlroy et que je vous ai énumérés il y a un instant n'ont pas encore été publiés.

M. Anguish: Conformément au système d'évaluation des programmes, je crois qu'on veut que tous les ministères renvoient tous les programmes tous les trois ou cinq ans. Un telle prouesse pose-t-elle des problèmes chez vous?

M. Post: Non, cela ne pose pas de problème particulier. Comme je l'ai dit auparavant, s'il s'agit d'une mise à jour complète des textes, il est probablement naïf d'espérer réviser en détail toutes les lois dont nous sommes responsables pendant une période de cinq ans.

M. Anguish: Pourriez-vous nous expliquer quelle est la procédure utilisée pour que les renseignements tirés de l'évaluation se rendent à la haute direction lorsque vient le temps de prendre des décisions au sujet des activités de réglementation et ensuite au Cabinet qui prend les décisions de politique?

M. Post: Le groupe-clé au ministère, lorsqu'il s'agit de la gestion, est le Comité de la gestion qui se compose, de moi-même, de trois sous-ministres, des directeurs généraux de la coordination, des finances, de l'administration et du directeur du personnel. Ce groupe s'intéresse aux questions de politique et aux questions de gestion administrative.

[Texte]

Under a slightly different hat, it also becomes the audit committee, or the program review committee. So most policy proposals find their way through this management committee. It is the group which provides the focus to decide whether a proposal will go forward to the minister and how we will react to the minister's initiatives and requests for review. It is a very simple structure: really a single committee, sometimes as an audit committee, sometimes as the management committee, that most of the paper goes through.

Mr. Anguish: I had originally thought that the government's programs evaluation system was to be carried out by the department themselves but you have mentioned that on numerous occasions you use outside consultants because you lack the necessary expertise within the department. Are there any areas in which you use completely departmental people? And if so, how do you maintain the objectivity of the evaluations?

Mr. Post: I guess that in some areas, most of the expertise in the country may reside within the department. When we were considering, for example, a revision of the Electricity Inspection Act and the Gas Inspection Act, we turned that job over to people inside the department because that is a highly technical area of policy development and expertise. I do not think there were any outside consultants used on that.

Quite frankly, this does run the risk of the status quo being defended or a particular line of evolution being promoted, and I suppose your defence against being captured is to get other ADMs, the deputy minister and the minister involved in evaluating the recommendations that come forward and ultimately, in fact, to put forward to the Cabinet a variety of alternatives. Because in some instances, such as that one, there were some alternative ways to go and the ultimate decision was political—made at the level of politically elected people.

Mr. Anguish: Is there a procedure other than it being passed on to your management team to follow up evaluations that are done by your department to implement any recommendations that might come out of evaluation recommendations or changes, or both?

• 1120

Mr. Post: Although management in the department is the responsibility of ADMs and directors of divisions, when a decision is made that something should be changed, that goes to the ADM or the director involved and that is his responsibility. If we are doing it right we try to give him a deadline and a pretty specific set of instructions. Implementation and management is the director's job.

Mr. Anguish: In conclusion, Mr. Post, I have an example I would like to work around to put some of these things in the proper perspective in my mind. It concerns the Small Loans Act. Would you explain to me how the Small Loans Act is administered or was administered and how it was originally set up? Can you tell me the involvement of the Department of Consumer Affairs as opposed to the Department of Finance?

[Traduction]

Le même comité avec de légères modifications devient également le comité de la vérification ou le comité de l'évaluation des programmes. Ainsi, la plupart des propositions visant les politiques se retrouvent au comité de la gestion. C'est ce même groupe que décide si une proposition ira jusqu'au ministre et quelle doit être notre réaction face aux initiatives et aux demandes d'évaluation du ministre. La structure est très simple. En réalité, un seul comité, parfois le comité de vérification, parfois le comité de la gestion, reçoit la plupart des documents.

M. Anguish: Au départ, je pensais que le système d'évaluation des programmes du gouvernement devait être effectué par les ministères eux-mêmes, mais vous avez mentionné à plusieurs reprises que vous aviez fait appel à des consultants parce que vous manquiez d'experts au ministère. Vous arrive-t-il d'avoir recours uniquement à des fonctionnaires du ministère? Dans l'affirmative, comment maintenez-vous l'objectivité des évaluations?

M. Post: Je suppose que dans certains domaines, presque tous les experts du pays se trouvent au ministère. Lorsque l'on considère, par exemple, une révision comme celle de la Loi sur l'inspection de l'électricité ou la Loi sur l'inspection du gaz, nous avons confié cette tâche à des fonctionnaires du ministère, car il s'agit là d'un domaine extrêmement technique d'élaboration de politique et de compétence. Je ne crois pas que nous ayons eu recours à des consultants pour cette tâche.

Très franchement, il est vrai qu'on risque de défendre le statu quo ou de promouvoir une évolution particulière; je suppose que la seule défense, c'est de faire appel à un autre sous-ministre adjoint, au sous-ministre et au ministre, qui étudieront les recommandations exprimées de façon à soumettre au Cabinet plusieurs possibilités. Dans certains cas, comme celui-ci par exemple, il y a en effet plusieurs possibilités d'action, et la décision finale est politique, c'est-à-dire formulée par les hommes politiques élus.

M. Anguish: Avez-vous une méthode autre que celle qui consiste à laisser à votre équipe de gestion le soin de donner suite aux évaluations effectuées par votre ministère afin de mettre en œuvre les recommandations découlant des recommandations ou modifications proposées dans les évaluations?

M. Post: Bien que la gestion, au ministère, relève des sous-ministres adjoints et des directeurs de division, lorsqu'il est décidé de modifier quelque chose, cela devient la responsabilité du sous-ministre adjoint ou du directeur en cause. Si nous faisons bien les choses, nous lui fixons un délai et des instructions assez précises. La mise en œuvre et la gestion, voilà le travail du directeur.

M. Anguish: Pour conclure, monsieur Post, j'aimerais vous donner un exemple qui me permette de placer tous ces éléments en perspective. Cela porte sur la loi sur les petits prêts. Pouvez-vous m'expliquer comment s'applique par le passé la loi sur les petits prêts et qu'elles étaient les normes à l'origine? Pouvez-vous me dire quel était le rôle du ministère de la Consommation et des Corporations, par opposition à celui des Finances?

[Text]

Mr. Post: This goes back well before my time in the department. That was a policy area which was subject to program review, I suppose about 1974 or 1975. When it was decided by the government of the day that a package of the consumer credit policy of the government should be revised and reviewed, evaluated carefully, with the notion of amendment, and although the Interest Act and the Small Loans Act and some other piece of legislation were not administered by the Department of Consumer and Corporate Affairs, nevertheless, the responsibility for drawing together a package of possible initiatives in the area of credit, in particular in consumer credit, should be undertaken by the Minister of Consumer and Corporate Affairs in consultation with his interested colleagues.

That initiative resulted in a draft bill being introduced to Parliament, called the Borrowers and Depositors Protection Act, that involved revoking and appealing a number of pieces of legislation, including the Small Loans Act and a number of other proposals. That bill met strong resistance and it was not passed into law by Parliament, and the department returned to the drawing board to try to come up with some more acceptable approaches.

In the meantime, with inflation and rising rates of interest, the Small Loans Act became an increasing embarrassment to government and to the Department of Insurance that was responsible for implementing it. So, it was decided that even though a package of consumer credit measures was not ready for presentation as a bill it was desirable to go ahead and repeal the Small Loans Act in any case. That piece of legislation was presented recently and passed by the Commons, incorporating one additional feature of the definition of a criminal rate of interest in the Criminal Code, as one of the few positive things which was being lost in the repeal of the Small Loans Act.

That was an initiative which came from the side of those responsible for implementing the existing regulations in the Department of Insurance because our minister had been given, some years ago, the responsibility in this area; they were both involved. Perhaps I am wandering too much.

Mr. Anguish: Mr. Post, I just have one final question. I am sorry, Mr. Chairman, for taking so long.

The Chairman: No problem.

Mr. Anguish: I believe the Small Loans Act would not have been repealed even at this time had it not been for the outcry of the credit unions and caisse populaires in Canada and the reaction following up on that by the parliamentarians, and pushing to an all party agreement to have that Small Loans Act repealed. Do you feel that there are adequate systematic evaluations in place now that would prevent something like that from happening in the future, or are there things that you could suggest for dealing with pieces of legislation such as the Small Loans Act so that a similar situation would not arise again? That is my final question, Mr. Chairman.

[Translation]

M. Post: Cela remonte à une époque antérieure à ma venue au ministère. C'est une politique qui fit l'objet d'une révision vers 1974 ou 1975. Lorsque le gouvernement de l'époque décida qu'il fallait réviser, revoir et évaluer avec soin l'ensemble des politiques gouvernementales régissant le crédit au consommateur, en vue d'un amendement, et bien que la loi sur les intérêts, la loi sur les petits prêts et d'autres lois ne fussent pas administrées par le ministère de la Consommation et des Corporations, il fut néanmoins décidé que la responsabilité de préparer un ensemble d'initiatives éventuelles portant sur le crédit et, plus particulièrement, sur le crédit au consommateur incomberait au ministre de la Consommation et des Corporations en collaboration avec ses collègues intéressés.

Grâce à ces initiatives, un projet de loi fut présenté au Parlement, sous le nom de loi sur la protection des emprunteurs et des déposants; il supposait l'abrogation de plusieurs lois, y compris la loi sur les petits prêts, et nombre d'autres propositions. Le projet de loi a rencontré une forte résistance et n'a pas été adopté par le Parlement; le ministère a dû reprendre la plume pour tenter de trouver des approches plus acceptables.

Entre temps, vu l'inflation et la tendance à la hausse des taux d'intérêt, la loi sur les petits prêts est devenue de plus en plus embarrassante pour le gouvernement et pour le ministère des Assurances qui est responsable de sa mise en œuvre. Il a donc été décidé que même si un ensemble de mesures sur le crédit au consommateur n'était pas prêt à être présenté sous forme de projet de loi, il était souhaitable de révoquer de toute façon la loi sur les petits prêts. Un projet de loi à cette fin a été présenté récemment et adopté par la Chambre des communes, lequel ajoute une nuance supplémentaire à la définition du taux d'intérêt usurier dans le code criminel, un des rares aspects positifs que l'abrogation de la loi sur les petits prêts risquait de nous faire perdre.

Cette initiative provenait des responsables de la mise en œuvre de la réglementation actuelle au ministère des Assurances, car notre ministre s'était vu confier il y a quelques années la responsabilité dans ce domaine; les deux ministères ont participé. Je m'éloigne peut-être trop du sujet.

M. Anguish: Monsieur Post, j'ai encore une dernière question. Je m'excuse, monsieur le président, d'avoir pris tout ce temps.

Le président: Cela n'a pas d'importance.

M. Anguish: Je crois que la loi sur les petits prêts n'aurait pas été abrogée, même maintenant, n'eût été les protestations des caisses de crédit et des caisses populaires, et la réaction des parlementaires de tous les partis qui ont bien voulu s'entendre pour la révoquer. Croyez-vous que l'on mène actuellement des évaluations systématiques et adéquates pour éviter que la même chose ne se reproduise à l'avenir, ou avez-vous des suggestions à nous faire sur la façon de traiter des lois comme la loi sur les petits prêts de façon que la même chose ne se représente pas? C'est ma dernière question, monsieur le président.

[Texte]

• 1125

The Chairman: In answering this question, Mr. Post, you do not have to agree with the plaudits that Mr. Anguish has given to the government, but you can if you want.

Mr. Post: The Small Loans Act, of course, was never intended to apply to credit unions and caisses populaires, and indeed there was an exemption built in. But the way that the exemption was built in, with inflation it no longer works; there was an exemption for anybody who loaned money at less than 1 per cent per month. The notion that credit unions and caisses populaires would be charging their own members more than 1 per cent per month was indeed never envisaged at the time that that act was put in place. In the original bill, it was meant to be an out for those particular companies. With time, that out became a trap, and it became imperative to find a solution. Whether or not that relief would have come about if there had not been an outcry in a matter of opinion. The repeal of the Small Loans Act had been proposed by my department, my minister, as long ago as 1976, I guess, but admittedly, as part of a package. This is indeed a temptation for regulators to try to see things in a systemic way and to try to package various proposals, and it is possible that dealing with it item by item would probably not have been the approach of the advisers in our department.

As it turns out, I think, we have had precisely that process. The problem of tax rebate discounters was recognized as a specific problem and was taken out of the package and passed separately. The regulations about disclosure in the Bank Act were taken out of the package and included in the Bank Act. The Small Loans Act repeal and the criminal rate of interest were taken out of the package and seem now likely to be passed separately. That makes you wonder, of course, whether the way to do things is a bit at a time or in packages.

Given the shortage of parliamentary time and the desirability of having various policies integrated, there are some arguments to be put together for policy packages.

Mr. Anguish: I had some other questions but I will leave them because of the time restraints that we are under.

The Chairman: Could I just apologize to you. We lied to you when we said that you would be out of here by 11 o'clock. It is already 11.30 a.m. Would it be possible for us to continue until, say, 12.30 p.m.? Is that imposing on you too much?

Mr. Post: We are at your disposal.

The Chairman: We certainly appreciate that. Do you want to take a brief break or can we just carry on?

Mr. Post: I am prepared to carry on.

The Chairman: Thank you very much, we appreciate it.

Eric, you had a couple of follow-up questions you wanted to ask.

[Traduction]

Le président: En répondant à la question, monsieur Post, vous n'êtes pas forcé de vous associer aux louanges que M. Anguish a adressées au gouvernement, mais vous le pouvez, si vous le voulez.

M. Post: La loi sur les petits prêts n'a jamais été destinée aux caisses de crédit et aux caisses populaires, on y avait même inclus une exception à cette fin. Toutefois, avec l'inflation, à cause de la formule d'exemption, cela ne donnait plus rien; en effet, l'exemption visait tous ceux qui prêtaient de l'argent à moins de 1 p. 100 par mois. L'idée que les caisses de crédit et les caisses populaires pouvaient demander à leurs membres plus de 1 p. 100 par mois n'avait jamais été envisagée à l'époque de l'adoption de cette loi. Dans le projet de loi original, on avait ainsi voulu offrir une porte de sortie à ce genre d'entreprise. Avec le temps, cette porte de sortie est devenue un piège et il devenait impérieux de trouver une solution. Quant à savoir si on aurait ou non trouvé un remède s'il n'y avait pas eu de tollé général, c'est une question d'opinion. C'est mon ministère, mon ministre, déjà en 1976, je crois, qui a proposé la prorogation de la loi sur les petits prêts, bien que ce fût dans le cadre d'un ensemble de lois. Il est en effet tentant pour les formulateurs de règlements d'essayer d'envisager les choses d'une façon systématique pour tenter de préparer un ensemble de propositions variées et il est possible que les conseillers au ministère n'auraient pas proposé une approche question par question.

Or, c'est justement, je crois, ce qui s'est passé. Le problème des escomptes de rabais d'impôt a été reconnu comme un problème précis et a été retiré pour être adopté séparément. La réglementation sur les divulgations dans la loi sur les banques a été retirée et incluse dans la loi sur les banques. On a également retiré de cet ensemble la prorogation de la loi sur les petits prêts et il semble fort probable actuellement que les dispositions sur les taux d'intérêt usuriers seront adoptées séparément. On en vient à se demander évidemment si la façon de procéder est au coup par coup, ou par ensemble.

Vu la brièveté de la session parlementaire et le désir d'intégrer diverses politiques, le fait de présenter des ensembles de politiques se défend.

M. Anguish: J'aurais d'autres questions, mais je vais laisser tomber faute de temps.

Le président: Puis-je vous présenter mes excuses. Nous vous avons menti lorsque nous avons dit que vous sortiriez d'ici à 11 h 00. Il est déjà 11 h 30. Vous serait-il possible de continuer jusqu'à 12 h 30? Est-ce trop vous demander?

M. Post: Nous sommes à votre disposition.

Le président: Nous vous en sommes certainement très reconnaissants. Voulez-vous que nous fassions une courte pause ou préférez-vous continuer?

M. Post: Je suis prêt à continuer.

Le président: Merci beaucoup, nous vous en sommes reconnaissants.

Eric, vous aviez quelques autres questions que vous vouliez poser.

[Text]

Mr. Milligan: Yes, I will try to make them very brief.

You mentioned that the management committee serves as an audit or program review committee—we are getting back to program evaluation. I do not recall, though, are there any former procedures in place to ensure that the results of program evaluations find their way through to the minister, and through the minister to committees of Cabinet or the secretariats that serve Cabinet committees?

Mr. Post: There is no formal procedure at the moment to ensure that.

• 1130

Mr. Milligan: Okay.

Another question: The committee heard from the Office of the Comptroller General and officials there stated that generally, across the government, and they were not pointing to any particular departments, something like one fifth of the resources that were estimated to be necessary to ensure that the program evaluation system would operate properly were being devoted by departments to this function. That indicates that the chances of success of the system will be somewhat small, unless greater resources are devoted.

I would be interested in knowing whether the department is having difficulty in allocating resources to this function, or if it feels that the resources it has allocated are sufficient at the present time to ensure that it works effectively.

Mr. Post: That is a difficult question, and since I am responsible for the recommendations about resource allocation to the minister, I suppose I cannot easily duck it. The question of resources available for program evaluation and analysis I think is less a question of the number of people or the amount of money than of their quality. I think you can throw an awful lot of planners, evaluators, and researchers at an area of policy and not necessarily come up with those insights and those syntheses that will lead to breakthroughs unless they are the right resources. I think that is a very important thing; "Right", in the sense of the right skills, the right objectivity and credibility, and right in terms of the right time. One can come forward with modernization proposals, and if indeed the time is not right and the consultation is not right, you may not, in fact, get the results you want. So it is my personal opinion that success in evaluating and modernizing our regulatory structure is more a matter of allocating the resources to the areas where the time is right for it and the resources are available than of just allocating more resources for this function. I think some of our experiences of having proposals for modernization of legislation or changes of regulations not get through the process, not in fact be brought to the stage of implementation, are examples of that.

Mr. Milligan: Thank you.

One final question, but it opens up a very important area, I think. One reason why this department should be of interest to this committee is because it is one of the few departments in the government that has actually established a system specifically for systematic review of the department's regulations.

[Translation]

M. Milligan: Oui, je vais tenter d'être bref.

Vous avez mentionné que le comité de gestion joue également le rôle de comité de vérification et de comité de revue des programmes... Nous revenons à la question de l'évaluation des programmes. Je ne me souviens pas cependant s'il existe une procédure officielle pour que les résultats des évaluations de programme se rendent jusqu'au ministre, et par son entremise, jusqu'aux comités du cabinet ou aux secrétariats qui desservent les comités du cabinet?

M. Post: Il n'y a aucune procédure officielle en ce moment à cette fin.

M. Milligan: D'accord.

Autre chose: Les représentants du Bureau du contrôleur général ont dit qu'en général, dans l'administration gouvernementale, sans préciser les ministères, environ un cinquième des ressources était nécessaire au bon fonctionnement du système d'évaluation des programmes. Autrement dit, les chances de succès du système sont compromises dans la mesure où des sommes plus importantes ne sont pas engagées.

Je voudrais savoir si le ministère a du mal à affecter des ressources à cette fonction d'évaluation, s'il estime que les ressources affectées suffisent pour l'instant.

M. Post: C'est une question difficile. Puisque je suis responsable des recommandations au ministre concernant l'affectation des ressources, je dois vous donner une réponse précise. La question des ressources disponibles pour l'analyse et l'évaluation des programmes dépend moins du nombre des années-hommes et des sommes engagées que d'un facteur de qualité. Vous pouvez fort bien consacrer à un projet d'innombrables planificateurs, évaluateurs, chercheurs sans pour autant obtenir toutes les réponses et les synthèses qui aboutiront à des résultats. Il faut plutôt une répartition judicieuse des ressources. Je pense que c'est très important. Quand je dis «judicieuse» je pense aux compétences appropriées, à l'objectivité et à la crédibilité des acteurs, au choix d'un moment opportun. Quelqu'un peut proposer une modernisation mais si le moment est mal choisi et les consultations mal faites, les résultats obtenus seront insatisfaisants. A mon avis pour que l'évaluation et la modernisation de la structure réglementaire soient valables, il faut judicieusement affecter les ressources dans certains secteurs et le faire au moment opportun. Il est inutile de multiplier les ressources aveuglément. Nous pouvons vous donner maints exemples de projets de modernisation de la loi ou de modifications réglementaires qui n'ont pas aboutis, qui n'ont jamais vu le jour, et c'en est la preuve.

M. Milligan: Merci.

Une dernière question. C'est au sujet d'un secteur important. Si les membres de notre comité s'intéressent à votre ministère c'est qu'il fait partie de ces quelques ministères qui ont choisi de faire une révision systématique des règlements ministériels. Les représentants du ministère de l'Agriculture

[Texte]

We have heard from the Department of Agriculture and they have a system that is directed to this purpose. On page 8 of your submission I note that you give a very brief explanation of the three phases. I wonder if you could expand on that particular project, why it was developed, when it was developed, and at what stage you are at with it?

Mr. Post: I suppose it is anticipatory work, but the management committee in the department has assumed that with the work going on of the Economic Council of Canada and with the attention being given to regulatory review by government, now by Parliament, it is going to be necessary, in order to defend the credibility of what we do, both to ourselves and to outsiders, and that we will have to have more process in place. We will have not only to feel that we are doing a good honest job in our regulation but be able to demonstrate, indeed, that we want not to be lagging but, hopefully, anticipating. So we have established this three-phase process of inventorying the existing regulations, trying to define how we will go about reviewing them, and hopefully to come forward with proposals for reforming or modernizing them; proposals which involve some consultation and a lot of direct input from those affected.

• 1135

This is only now being launched. I can tell you that I personally am very serious about this in the department. I can tell you that I have had a lot of co-operation from officials responsible for regulation. But we will indeed have to follow through to prove to outsiders that this is more than just protective coloration.

The Chairman: Thank you.

Could I ask you a couple of brief questions. Reading your report, you are fairly sceptical about the value of sunset provisions. Do sunset provisions apply to any of your programs right now?

Mr. Post: No.

The Chairman: Do you see any area where sunset provisions could be useful in order to get rid of redundant legislation, in order to help you clean up in terms of a review process or whatever, to keep regulations up to date?

Mr. Post: I think it could be useful in some areas just because it would impose a regular cycle on things. I do not have any one area in mind. I would think it would be most useful when one can define a situation which may be self-correcting or self-extinguishing, in that if you think a problem may be of a particular duration one should attempt to build into the regulatory structure that you are directing there a self-destruct feature.

The Chairman: Could you give me an example of this?

Mr. Post: I guess one is that we, as part of the government program, have been attempting to sensitize the general public and appliance manufacturers towards energy consumption, and we have developed a program called Energuide, an energy consumption education thing. I would guess that the transition from an energy profligate society to an energy sensitive society

[Traduction]

m'ont dit qu'ils ont aussi un système de révision. A la page 8 de votre mémoire, je remarque que vous donnez une très brève explication des trois phases. Pouvez-vous nous donner des précisions sur ce projet, sur sa raison d'être, ses dates et nous dire où vous en êtes pour l'instant.

M. Post: Je suppose qu'il s'agit de mesures préventives; en effet le comité de direction du ministère a conclu que puisque le Conseil économique du Canada faisait certaines études et puisque le gouvernement avait confié à un comité parlementaire une révision des règlements, il serait sûrement nécessaire de défendre au moyen d'un mécanisme quelconque le bien-fondé de ce que nous faisons, et ce, autant à nos propres yeux qu'à ceux des gens de l'extérieur. Nous essayons de démontrer que non seulement nous faisons du bon travail en matière de réglementation mais qu'en plus nous ne sommes pas en retard, bien au contraire puisque nous prévoyons. Nous avons donc conçu ce processus en trois phases pour répertorier les règlements actuels, en essayant de voir dès maintenant comment nous nous y prendrons pour les réviser et, espérons-le, présenter des propositions de réforme ou de modernisation, si vous voulez. Ces propositions impliquent certaines consultations et la participation de tous les gens concernés.

Nous venons de commencer. Je puis vous affirmer que, pour ma part, je pense que c'est un travail qu'il faut faire avec grand sérieux. Les responsables de la réglementation m'ont offert leur collaboration la plus entière. Nous devons cependant faire beaucoup plus pour prouver aux gens de l'extérieur qu'il ne s'agit pas simplement d'un écran pour nous couvrir.

Le président: Merci.

Puis-je vous poser de brèves questions. A la lecture de votre rapport, on conclut que vous êtes plutôt sceptique quant à la valeur des dispositions portant caducité. Les dispositions portant caducité s'appliquent-elles à certains de vos programmes pour l'instant?

M. Post: Non.

Le président: Pensez-vous qu'elles pourraient être utiles à l'occasion pour abroger certaines lois superflues, pour faciliter un processus de révision quelconque ou pour la mise à jour des règlements?

M. Post: Je pense que ce pourrait être utile dans certains cas, car cela régulariserait certaines situations. Je ne saurais vous dire dans quels cas cependant. Je pense que ce pourrait être fort utile dans les cas où l'on pourrait définir une situation qui se redresserait d'elle-même ou se réglerait d'elle-même à la longue. En effet, dans le cas d'un problème qui serait limité dans le temps, on pourrait essayer de concevoir une structure réglementaire telle que les règlements s'abrogeraient d'eux-mêmes en temps voulu.

Le président: Pourriez-vous me donner un exemple?

M. Post: Eh bien, dans le cadre d'un programme gouvernemental, nous avons essayé d'alerter le grand public et les fabricants d'appareils ménagers sur la nécessité de réduire la consommation d'énergie et nous avons, à cette fin, lancé le programme «Energide», programme essentiellement éducatif. Je pense que le processus de transition entre une société

[Text]

is in the works for Canada. Five years from now our whole population may be pretty sensitive, sufficiently sensitive, to these questions; therefore, perhaps any program or regulations you put in place should have a termination date on them. That would be one example.

The Chairman: So you would not be against a recommendation from this committee indicating that regulators should project the lifespan of that regulatory program, whether from one year to even infinity; and where there is a finite period to it, sunset it in some way, either in terms of extinguishment or review.

Mr. Post: Mr. Davidson has just reminded me that I spoke too quickly in saying there were no sunset features. One of the pieces of legislation in which we have an active interest is the Shipping Conferences Exemption Act.

The Chairman: I have never heard of it.

Mr. Post: That has a sunset feature in it now. It is a piece of legislation which exempts shipping cartels from the provisions of the Combines Investigation Act. I wish I could think of other examples.

• 1145

Mr. Frank P. Monteleone (Legal Advisor, CCA Legal Branch): Well, the proposed gas bill has a type of sunset review clause whereby the minister will table a report more or less detailing how the statute has worked, making recommendations for changes. The time period has not been fixed in the proposed bill but that is a provision which deals with type (d) of the sunset clauses.

Mr. Post: I should have introduced Mr. Monteleone who is a legal advisor from the Department of Justice working in our Consumer Bureau.

The Chairman: Would you recommend to us then that we propose that all regulations have some type of timeframe attached to them and there is a sunset provision of one of the sorts that you have outlined attached after the anticipated life span of that regulation is achieved?

Mr. Post: If you can anticipate a life span, but unless the evolution of parliamentary procedures and structures moves apace, there would be a risk in including sunset provisions in a large percentage of our total regulations.

The Chairman: You have a problem with getting parliament to act on recommended changes that you have proposed. This has been one of your complaints.

Mr. Post: It is not a complaint; it is an observation that parliament has a very . . .

Some hon. Members: Oh, oh!

The Chairman: Well, it is surely not a commendation.

Mr. Post: . . . limited amount of time. There are always items of high priority and current urgency facing Parliament and the procedures for dealing with relatively technical, low-

[Translation]

gaspilleuse d'énergie et une société consciente des limites de nos ressources énergétiques est amorcée au Canada. Dans cinq ans, toute la population sera assez alertée. Par conséquent, tout programme ou toute réglementation conçus actuellement n'auraient plus lieu d'être. Voilà un exemple.

Le président: Ainsi, vous ne vous opposeriez pas à la recommandation éventuelle des membres du Comité, à savoir que les auteurs de règlements devraient limiter dans le temps tout programme de réglementation, préciser si les règlements seront en vigueur un an ou indéfiniment. Il y aurait une période limitée, qui serait prescrite, que ce soit par des dispositions portant caducité par extinction ou par révision.

M. Post: M. Davidson vient de me rappeler qu'effectivement il y a peut-être des dispositions portant caducité. Une des lois qui nous intéresse vivement est la loi dérogatoire sur les conférences maritimes.

Le président: Je n'en ai jamais entendu parler.

M. Post: Cette loi contient des dispositions portant caducité. Il s'agit d'une loi qui exempte les cartels de transport maritime des dispositions de la Loi sur les enquêtes pour les coalitions. J'aimerais pouvoir vous trouver d'autres exemples.

M. Frank P. Monteleone (Conseiller juridique, Direction du contentieux): Eh bien, le projet de loi sur le gaz contient des dispositions de révision portant caducité, car le ministre, en vertu de cette loi, peut déposer un rapport expliquant en détail sa mise en vigueur, et faisant des recommandations pour d'éventuelles modifications. Il n'y a pas de délais fixés dans le projet de loi, mais une disposition du type (d) des dispositions portant caducité.

M. Post: J'aurais dû vous présenter M. Monteleone qui est un conseiller juridique du ministère de la Justice détaché auprès du Bureau des consommateurs.

Le président: Nous recommanderiez-vous donc de proposer que toute réglementation prévoit des délais fixes et qu'il y ait des dispositions portant caducité semblables à celle que vous venez de décrire, qui entrent en vigueur une fois les règlements devenus inutiles?

M. Post: Si l'on peut prévoir avec précision la durée d'utilité, il n'en demeure pas moins qu'il est risqué de prévoir des dispositions portant caducité dans le cas d'un grand nombre de règlements, à moins que la procédure et les structures parlementaires n'évoluent rapidement.

Le président: Vous dites que vous avez du mal à convaincre le Parlement de concrétiser les modifications que vous avez proposées. C'est une de vos plaintes.

M. Post: Il ne s'agit pas d'une plainte, mais d'une remarque, à savoir que le Parlement est très . . .

Des voix: Oh, oh.

Le président: De toute évidence, vous ne vous félicitez pas de la situation.

M. Post: . . . pressé par le temps. Il y a toujours des priorités et des urgences auxquels le Parlement doit faire face, et les procédures pour l'étude de lois et de règlements relativement

[Texte]

profile regulatory legislation often do not have a high priority. As a result we would fear that, after a decade, one might end up with a whole hopper full of legislation that was automatically coming to a termination date without any very coherent plans for revising it and modernizing it.

The Chairman: And it is fair to say that you feel your ability to regulate effectively has been curtailed, in some instances, by the inability of Parliament to act quickly.

Mr. Post: We were embarrassed in our department by one instance in particular concerning the decision to privatize the electricity and gas meter inspection regulations. The bill to permit us to do that was not passed by Parliament. I had the dubious distinction of laying off, I do not know, about 50 persons who were engaged in this activity on the expectation that I would be able to certify utilities to perform their functions, and then having to turn around a few months later and hire some 30 of them back to do those same jobs under contract. So I am aware of the problems of anticipating either legislative change or regulatory change if it does not accord with Parliament's current priorities.

The Chairman: Thank you.

Mr. Berger.

Mr. Berger: Mr. Chairman, I think we have gotten into an area there on which I was going to ask a few questions and you have provided most of the answers. One problem faced by the private sector already in the area of regulations is uncertainty as to what the government will do. Would the possibility of parliamentary review and disallowance increase uncertainty in the private sector?

• 1145

Mr. Post: I suppose it would in the eyes of some businessmen. That would be offset against the enthusiasm in the minds of other people that it would present an opportunity for change and improvement. But it has been our experience in our department that there is a strong vested interest in the status quo with existing regulations at any one time.

Over time, of course, businessmen will put forward many positive suggestions on how regulations could be improved or removed entirely. But at any given time, they have a strong interest in the status quo.

Mr. Berger: You talked about the evolution of parliamentary procedures. You said unless the evolution of parliamentary procedures moves at pace, you are afraid of the backlog of work being created. I personally am pretty interested in the matter of parliamentary reform and personally feel a lot more powers should be given to parliamentary committees. I realize this might be a sensitive area for you to comment upon, but do you feel a lot of the work in the area of regulation could be dealt with adequately in committees and therefore requires only an endorsement by Parliament as a whole?

[Traduction]

techniques n'ont pas souvent la plus haute priorité. Par conséquent, nous craignons qu'après dix ans, nous nous retrouvions avec une kyrielle de lois qui seraient caduques automatiquement sans qu'on ait prévu de plans précis pour les revoir et les moderniser.

Le président: Serait-il juste de dire que vous estimez que votre capacité de réglementer efficacement a été entravée dans certains cas parce que le Parlement ne pouvait pas agir rapidement?

M. Post: Au ministère, nous nous sommes trouvés dans une situation embarrassante dans le cas de la décision de remettre au secteur privé la réglementation de l'inspection des compteurs de gaz et d'électricité. Le projet de loi nous permettant d'appliquer ces mesures n'a pas été adopté par le Parlement. S'il l'avait été, j'aurais eu l'insigne honneur de congédier environ 50 personnes qui procédaient à cette inspection, et j'aurais dû être en mesure d'accréditer les distributeurs qui auraient dorénavant rempli ces fonctions. De plus, quelques mois plus tard, j'aurais dû embaucher 30 inspecteurs pour faire le même travail sous contrat. Je connais donc les problèmes de toute modification législative ou réglementaire s'il n'y a pas de place assurée dans les priorités du Parlement.

Le président: Merci.

Monsieur Berger.

M. Berger: Monsieur le président, je pense que nous abordons un sujet sur lequel j'aimerais poser quelques questions, mais j'ai déjà obtenu les réponses. Un des problèmes que rencontrent les entreprises du secteur privé régies par certains règlements est celui de l'incertitude face à ce que le gouvernement va décider. Risque-t-on, en donnant au Parlement le pouvoir de révision et d'annulation, d'accroître cette incertitude?

M. Post: Je pense que certains hommes d'affaires auraient cette crainte. Cependant, ce sentiment serait compensé par l'enthousiasme d'autres qui verraient là une occasion de modification et d'amélioration. Par ailleurs, nous avons pu constater au ministère que le *statu quo* dans les règlements actuels arrangeait beaucoup de gens.

À la longue, bien entendu, les hommes d'affaires feront des suggestions valables sur la façon dont les règlements pourraient être améliorés ou abrogés. Cependant, quand on leur pose la question, on constate qu'ils s'accrochent bien au *statu quo*.

M. Berger: Vous avez parlé de l'évolution de la procédure parlementaire. Vous avez dit qu'à moins que la procédure n'évolue rapidement, il y aurait un arriéré qui se créerait. Je m'intéresse vivement à la réforme parlementaire et j'estime que l'on devrait donner beaucoup plus de pouvoirs aux comités parlementaires. Je me rends compte que c'est peut-être une question délicate et qu'il vous est difficile de faire des remarques à ce propos, mais je vous demande si vous estimez que les comités pourraient abattre beaucoup de cette tâche de réglementation et, par conséquent, si l'on pourrait se contenter tout simplement d'un entérinement par le Parlement?

[Text]

Mr. Post: That is not an area where I am very expert, and I am not sure my views carry any particular weight. I guess I do think the committee system is a way to allocate responsibility and to do a heavy volume of work perhaps more expeditiously.

But even there, I am under no illusions about the possibility of committees to answer this problem. There is only a given number of M.P.-hours or M.P.-days to work with, and there are a lot of regulations and a lot of regulators spread all across this country. There is no way Parliament itself will be able to undertake the major responsibility for making regulatory decisions. As I perceive the situation, powers to regulate are put in legislation just because of the fact that circumstances change, discretion may be required, M.P.'s recognize they have to provide for contingencies they cannot clearly anticipate at the time they frame legislation. Otherwise, they would put it right in the legislation as they have in the Combines Investigation Act, where there are no regulations at all.

In those instances, I am the first to acknowledge that the regulatory process should be more open, more credible, involve more consultation, and so on. But I do not think the regulatory process can be converted to a legislative process. I think it will still require some degree of delegation, perhaps more accountability and more responsibility, more information, and so on. If indeed the regulatory process gets as formal and as structured and as time consuming as the legislative process, then Parliament will have to invent a new way to create discretion and to delegate authority and power of government in our society is to be as complicated and as technical as it is at the present time.

• 1150

Mr. Berger: One last question and then I think we will have to move over to the next questioner. Could you describe to us any experiences that your department might have had with self-regulation, the use of voluntary standards in industry?

Mr. Post: Yes. Our department was involved in one interesting example of self-regulation. We took some initiative with the Canadian Direct Mail/Marketing Association. As a result of being in the consumer complaint and inquiry business, it was observed that many of our complaints and inquiries were associated with selling by mail or over the telephone or in a situation where the purchaser sent in an order with or without money and got the goods delivered later by mail or some other device. With the improvement of the media in our society, and television and radio being such a pervasive influence in the ordinary person's life, we noted and expect a growth in this kind of direct presentation of merchandise to individuals.

We felt that the situation which existed there of sharp operators, and the lack of a code of practices, was causing us a lot of complaints; causing M.P.s to receive angry outbursts as a result of people having failed to deliver.

Our officers got involved in trying to develop, with the Consumers' Association of Canada, with the Canadian Direct Mail Marketing Association, a code of conduct about what the return practices should be, what should happen if the goods ordered were out of stock, what should happen about unsatisfied customers. A code of conduct was developed by that

[Translation]

M. Post: Je ne m'y connais pas très bien en la matière et je ne suis pas sûr que mon opinion soit essentielle ici. Je pense que le système des comités est une façon de répartir les responsabilités et d'accélérer les choses.

Quoi qu'il en soit, je ne me fais pas d'illusion quant à la possibilité qu'auraient les comités de résoudre le problème. Le temps des députés est limité et les règlements sont nombreux; de plus, ceux qui les font sont éparpillés dans tout le pays. Je ne pense pas que le Parlement puisse même rêver d'assumer une responsabilité majeure dans les décisions portant sur les règlements. A mon sens, les pouvoirs de réglementation sont prescrits dans la loi parce que les circonstances évoluent, parce qu'il faut parfois faire la part des choses et que les députés se rendent bien compte qu'il faut parer à toute éventualité, à certains impondérables qu'ils ne peuvent pas prévoir au moment où ils adoptent les lois. Sinon, la loi serait exhaustive, comme dans le cas de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, qui ne prévoit pas de règlement.

Cela étant, je suis le premier à reconnaître que le processus de réglementation doit être plus ouvert, plus fiable, prévoir plus de consultations, etc. Je ne pense pas cependant qu'il puisse être assimilé à un processus de législation. Je pense qu'il faudra encore s'accommoder de la délégation, en accentuant l'imputabilité et la responsabilité de même que les communications, et ainsi de suite. Si le processus de réglementation devient aussi officiel et structuré et aussi long que le processus législatif, le Parlement va devoir songer à une nouvelle façon de prévoir la discrétion et la délégation des pouvoirs, dans la mesure où notre société continuera de connaître un gouvernement compliqué et technique comme c'est le cas actuellement.

M. Berger: Une dernière question, et ensuite je céderai la parole à quelqu'un d'autre. Pouvez-vous nous dire ce que votre ministère a conclu de l'auto-réglementation dans l'industrie, du recours volontaire à certaines normes?

M. Post: Oui. Notre ministère a connu un exemple intéressant d'auto-réglementation. L'initiative a été entreprise avec l'Association canadienne de marketing direct. Étant donné que nous nous occupons des plaintes des consommateurs et des demandes de renseignements, nous avons constaté que beaucoup de plaintes et de demandes de renseignements avaient trait à la vente par correspondance ou par téléphone et à des cas où l'acheteur passait commande, avec ou sans paiement, et recevait la marchandise plus tard, par courrier ou autrement. Avec l'amélioration et l'information dans notre société, avec la radio et la télévision, nous avons remarqué que cette formule était de plus en plus courante.

Nous avons pu constater qu'il existait de petits fûtés, et qu'en l'absence d'un code d'éthique il y avait beaucoup de plaintes. Les députés étaient eux-mêmes inondés de plaintes de gens qui n'avaient pas reçu la marchandise.

Les fonctionnaires du ministère, de concert avec l'Association des consommateurs du Canada et l'Association canadienne de marketing direct, ont mis au point un code d'éthique dans lequel on précise quelles sont les pratiques acceptables, que faire si la marchandise commandée n'est pas en stock et la conduite à observer avec les clients insatisfaits. Les membres

[Texte]

association, and was agreed to by its membership. It remains entirely a voluntary self-policing type of association, including a voluntary complaint handling mechanism whereby any individual who feels aggrieved as a result of an unsatisfied order with one of these companies has access to a mechanism to register a complaint and to seek recourse. This is, in our view, a great success, even though there continue to be complaints and problems in that industry. We think this initiative by this group of businessmen has settled some significant fraction of the problems and practices that were problems in the industry before.

Mr. Berger: When you talk about a significant fraction, you are talking over 50 per cent, I take it or . . .

Mr. Post: I would think it is 90 per cent. However, the problem with these voluntary or self-policed agreements is that the association lacks the ultimate teeth, and if in fact there is a bad apple in the organization of some one company that does not live up to the general standards which the association has set and which everybody has subscribed to, then it is very difficult for the other companies to apply peer pressure on that.

• 1155

Mr. Berger: I have one last question about that. What are the costs of this type of system? I imagine the costs in your department are much less than if you had to supervise the thing.

Mr. Post: Well, the costs are borne entirely by the trade association which then recovers them from the membership in the way that trade associations are generally financed by their membership. The costs to the government from actually mediating are indeed reduced. There are other examples in this same area, of course.

The Canadian Advertising Advisory Board is an example of effort by an industry group to develop standards, to police them, and to impose them on their members, and I think that is usually thought to have been reasonably successful.

Mr. Davidson: Mr. Chairman, could I just add that there is a great danger from this perspective of competition policy in this idea though of self-regulation. There is a danger, even where companies are doing something in the way of self-regulation that is socially desirable, that may slop over into self-regulation of prices, output and standards. And there is a lot of experience, both in Canada and elsewhere, of industries setting up a code of ethics which, at the outset and on its face, was quite unobjectionable, but when it came to be elaborated and when you got underneath the language you found that it was an umbrella for all kinds of anti-competitive practices of a serious nature, and therefore that danger has to be borne in mind because that is a potentially very important cost.

Mr. Post: Especially when an industrial association does begin to develop some disciplinary devices they are tempted to use those disciplinary devices to keep members in line, as Mr. Davidson said, for a variety of ends, some of which may not serve the public interest.

[Traduction]

de cette association ont souscrit à ce code. Il s'agit ni plus ni moins d'une association qui s'est elle-même volontairement donnée sa propre politique, dont un mécanisme pour entendre les plaintes, si bien que n'importe quel particulier qui se sent lésé par suite d'une commande non satisfaite, peut déposer une plainte et a donc un recours. A notre avis, c'est très prometteur, même s'il y a encore des plaintes et des problèmes dans ce secteur. Nous pensons que l'initiative de ce groupe d'hommes d'affaires a permis de régler la majeure partie des problèmes et de corriger les pratiques à l'origine des plaintes.

M. Berger: Quand vous dites «la majeure partie», vous parlez de plus de 50 p. 100, n'est-ce pas . . .

M. Post: Je dirais que c'est environ 90 p. 100. Néanmoins, le problème dans ces cas-là est que l'association est assez impuissante au bout du compte et qu'en fait si une brebis est galeuse, si une compagnie ne respecte pas les normes générales prescrites par l'association, il est très difficile pour les autres entreprises d'exercer des pressions pour exiger la solidarité.

M. Berger: J'ai une dernière question. Combien coûte ce genre de système? J'imagine qu'il en coûte beaucoup moins à votre ministère d'avoir recours à ce genre de système que de surveiller tout l'ensemble?

M. Post: En fait, ce sont les associations elles-mêmes qui paient tous les frais et, à leur tour, elles perçoivent une cotisation auprès de leurs membres, ce qui est normal, car ce genre d'association est financée par ses membres. Le gouvernement qui n'a qu'un rôle de médiateur ne fait face qu'à des dépenses minimales. Je pourrais vous donner d'autres exemples.

Le bureau consultatif de la publicité au Canada est un autre exemple d'un groupe d'industriels qui a élaboré ses propres normes, les applique et les impose à ses membres. Je pense que ce genre d'initiative est considérée comme une réussite.

M. Davidson: Monsieur le président, il y a cependant grand danger du point de vue de la concurrence si on applique à outrance cette notion d'auto-réglementation. Ce danger existe même quand certaines sociétés ont des motifs sociaux louables d'auto-réglementation. En effet, on pourrait ne pas résister à la tentation de réglementer ainsi les prix, la production et les normes. Au Canada et à l'étranger, nombreux sont les exemples d'industries qui se sont donné un code d'éthique au départ, chose tout à fait louable de prime abord, mais qui sont allées bien au delà, et quand on a fouillé un peu, on a découvert que c'était là un paravent qui cachait toutes sortes de pratiques anti-concurrentielles très graves; par conséquent, il ne faut pas oublier ce danger, car les répercussions pourraient être fort coûteuses.

M. Post: De plus, si une association industrielle prévoit des mesures disciplinaires, elle pourrait être tentée de s'en servir pour rappeler ses membres à l'ordre, dans toutes sortes de situations, et cette pratique pourrait nuire à l'intérêt public.

[Text]

Mr. Milligan: Do you think it advisable then for any regulatory operation, federal or provincial, in considering self-regulation, that they should have regard to the potential for violation of the Combines Act when developing that scheme? Do you think that should be sort of a matter of standard procedure when looking at a self-regulation proposal?

Mr. Post: Oh, I am sure that they would and that their legal advisors would counsel that. But it is quite clear that an exemption is available under the terms of the present act for certain benign activities of this sort.

The Chairman: If you do not have any further questions, I would like to ask one.

This goes to the accounting aspects of your department. Do you have cost breakdowns for each of your regulatory activities under your present method of accounting?

Mr. Post: These are mostly separate divisions of the department and so, for example, I think we could give you a reasonably accurate estimate of what it costs us to enforce the Packaging and Labelling Act or the Hazardous Products Act or the Weights and Measures Act.

The Chairman: Do you use sufficient methods of accounting to break these items out so that you can tell?

Mr. Post: These are programs of the department and our accounting system is on a program-by-program basis. There may be some things where there would be grey areas. For example, in consumer fraud protection an inspector will be looking at food and drug offences, he will be looking at agriculture products offences; he will be looking at precious metals offences, and so on. So, as you get into more specific programs, it is harder to have a clear notion.

• 1200

The Chairman: All right. Mr. Cook.

Mr. Cook: I want to go back one minute, gentlemen, and perhaps in the interest of saving time ask a question and answer it myself on some of your replies; I will not ask for any comment. How do I know that in your department or others dealing with similar types of things by analogy, you do not have a buggy-whip inspector buried in an office in the basement being very quiet about his job and still inspecting and looking after regulations involving buggy whips passed in 1900? Now, I presume from what you tell us that by reviewing all programs over roughly a four-year period I believe you said, this type of thing would come to light almost immediately.

Would you object to some form of formal legislation where any program or any series of regulations must be examined thoroughly and reported upon, say, on a five-year basis? I am coming to the conclusion that sunset laws just do not make sense, particularly in safety and health if they lead to a lot of difficulty. You might not want them there anyway. But an evaluation of these things does make a great deal of sense where all departments of government are required, at least on a cycle of five years, to look over the program and rejustify it

[Translation]

M. Milligan: Pensez-vous alors que tout organisme de réglementation, fédéral ou provincial, étudiant la possibilité d'auto-réglementation d'un groupe quelconque, devrait envisager les possibilités de violation de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions? Pensez-vous qu'il devrait exister une procédure précise qu'on devrait suivre en évaluant tout projet d'auto-réglementation?

M. Post: Je suis sûr qu'on le fait actuellement et que c'est le conseil que donne tout bon juriste. Il n'en demeure pas moins qu'en vertu des dispositions actuelles de la loi, il existe une exemption dans le cas de certaines activités peu importantes de cette nature.

Le président: Si vous en avez terminé, je poserai une question.

Elle a trait à la comptabilité de votre ministère. Avez-vous une ventilation pour chaque activité de réglementation, en vertu de votre méthode actuelle de comptabilité?

M. Post: Le ministère est divisé en services distincts, et je pense que l'on peut estimer de façon assez précise ce qu'il en coûte, par exemple, pour appliquer la Loi sur l'étiquetage et l'emballage et la Loi sur les produits dangereux, ou encore la Loi sur les poids et mesures.

Le président: votre méthode de comptabilité permet-elle de déterminer le coût dans chacun des cas?

M. Post: Nous fonctionnons par programmes, au ministère, et notre comptabilité est faite programme par programme. Il se peut qu'il y ait des zones de recoupement; par exemple, dans le cas de la protection des consommateurs, il faut que l'inspecteur étudie les infractions portant sur les aliments et drogues, les produits agricoles les métaux précieux, etc. Dans le cas de programmes plus précis, il est difficile de départager.

Le président: Très bien. Monsieur Cook.

M. Cook: Messieurs, pour gagner du temps, je donnerai questions et réponses à propos de vos remarques. Vous n'aurez pas besoin de répliquer. Comment saurais-je que dans votre ministère, ou ailleurs, il n'existe pas un super-inspecteur qui travaille bien tranquillement dans son coin à scruter des règlements adoptés en 1900? Je présume, d'après ce que vous me dites, qu'en faisant la révision de tous les programmes sur une période approximative de quatre ans, vous pourriez déterminer rapidement si c'est le cas.

Que pensez-vous donc d'un texte législatif officiel qui décréterait que tout programme ou tout règlement doit être étudié à fond et faire l'objet d'un rapport, tous les cinq ans par exemple? Dans le cas de la sécurité et de la santé, je conclus que des lois portant caducité n'ont aucun sens à cause des difficultés que cela créerait. On pourrait donc évaluer la situation, ce qui serait très sensé, et tous les ministères devraient le faire tous les cinq ans au moins, ce qui permettrait de revoir les program-

[Texte]

to a parliamentary committee or something of that nature. Is that agreeable?

Mr. Post: I would not have any personal objection to that kind of thing.

Mr. Cook: You are doing it anyway, I gather?

Mr. Post: That is right.

Mr. Cook: So if you had a bad department or something where they had that buggy-whip inspector hidden, the fact would have to come to light then at least within a five-year period?

Mr. Post: There are various ways of bringing those things to light. One of them is putting pressure for good management which can be applied through the availability or otherwise of resources and financial restraints. Then the managers themselves will be looking for those anomalous functions to be cut out so they can put the resources to better use. Or you can require a systematic review, as you suggest. You are really wanting to ensure and assure the general public that good management is in place.

Mr. Cook: I guess I am going back to the Glassco Report with its reports on civil servants buried away in basements doing absolutely nothing.

Mr. Post: It is possible that those anomalies do exist and you and I both would be surprised if in an organization as large as the Government of Canada there were not some buggy-whip experts some place.

Mr. Cook: The real area that I wanted to deal with, and I think it is perhaps one of the most important ones involving your department, is that of regulatory overlap, duplication, and conflict. Now in British Columbia we have your department of course, we have the provincial Department of Consumer Affairs; we have the Consumers Association of Canada; we have many trade organizations which attempt to provide functions on behalf of the public. This, I suppose, brings to mind another example, that of the notorious boiler room door situation. In that case under the fire marshal's regulations of British Columbia, the door must open inward; yet, under boiler room regulations at the federal level, the door must open outward. Now this places the guy who wants to build a boiler room in rather a difficult situation.

There are some movements afoot in this thing but take that as an example. How do you resolve it—today, right now?

Mr. Post: It is my impression that this is one of the key issues of regulatory modernization, review and reform, because jurisdictional issues are not clear and probably cannot be made perfectly clear. In addition to those you have mentioned, there are jurisdictions between departments within the federal government itself. And those mechanisms for co-ordination and for ensuring a disinterested review examination above the vested interest of the individual jurisdiction, in my opinion are necessary ingredients of regulatory review, and why objectively and third parties and a public process is to be commended, is to be sought. I am surprised, when I visit the people in my department working in the field, to recognize just how much

[Traduction]

mes et de les rejustifier devant un comité parlementaire ou un autre groupe semblable. Qu'en pensez-vous?

M. Post: Je n'y vois pas d'inconvénient.

M. Cook: Si je ne me trompe pas, c'est ce que vous faites, de toute façon?

M. Post: C'est exact.

M. Cook: Si donc il existait un super-inspecteur caché dans un ministère donné, le fait serait découvert dans les 5 ans?

M. Post: Il existe divers moyens de découvrir ce genre de chose. L'un d'entre eux est de faire pression et d'exiger une bonne administration, en jouant sur les ressources disponibles ou en réduisant les budgets. A leur tour, les administrateurs eux-mêmes seront forcés de déceler les fonctions à supprimer afin de libérer les ressources mal utilisées. On peut par ailleurs, comme vous le proposez, demander une révision systématique. Ce que vous voulez, c'est rassurer le grand public sur l'administration.

M. Cook: Je reviens au rapport Glassco qui a révélé que certains fonctionnaires étaient bien cachés et ne faisaient absolument rien.

M. Post: Il est possible que ce genre d'anomalie existe, et je serais fort étonné que dans une administration aussi vaste que la fonction publique canadienne, il n'y ait pas quelque part des experts de l'oisiveté.

M. Cook: Je voudrais aborder une question fort importante qui intéresse votre ministère, celle du dédoublement des règlements, du conflit, du double emploi. En Colombie-Britannique, il y a des bureaux de votre ministère, mais il y a également le ministère provincial de la Consommation. L'Association des consommateurs du Canada y est également représentée et il existe des associations commerciales qui essaient de se faire les porte-parole du public. Je suppose que cela nous amène à conclure à la balkanisation une fois de plus. Dans ce cas, pour redresser la situation, il faut mettre de l'ordre dans la maison.

Il y a déjà un mouvement qui est lancé de ce côté-là, mais je vous pose la question: comment remédier à cette situation, dès maintenant?

M. Post: Je pense que c'est là un des éléments majeurs de toute modernisation des règlements, de toute réforme ou de toute révision, car les conflits de juridiction existent, et toute la question ne peut pas être éclaircie. De plus, il y a les diverses compétences réparties entre divers ministères fédéraux. A mon avis, les mécanismes de coordination et les mécanismes prévoyant un examen objectif des règlements, au-delà des intérêts des responsables, sont des ingrédients essentiels à toute révision de la réglementation, et seules l'objectivité, l'impartialité des tiers partis et la divulgation en public doivent tenir lieu de règles dans ce cas-là. Je suis étonné, quand je consulte les fonctionnaires de mon ministère qui travaillent dans les

[Text]

they are already doing to get round the type of problem that you mention. They are sensible people dedicated to their work. They will go down the street to the provincial government's office and talk to the guy about this problem, and they will agree among themselves that for that plant they will swing inward or outward, or whatever. Then that becomes the operative regulation for that plant.

• 1205

Mr. Cook: Would you agree that perhaps this could be more formalized; that where there is a conflict there almost should be a regulation ombudsman or something of that nature? A guy can say, "Hey, look, I want to build a boiler room and I cannot; give me an answer", rather than its being the informal process you are talking about where the regulations are clearly in conflict.

Mr. Post: I was not holding up the process that I described as being the ideal. I was saying that it is almost in spite of the process that things do work at the present time.

Whether an ombudsman would work where federal-provincial jurisdictions are involved, I am not sure. The ideal, of course, is for one level of government or the other to have responsibility and to assume it and exercise it wisely. Where there is, as in the building trades, clear conflict of jurisdiction or joint occupancy of the field, I do not know just how this can be reconciled. In our department, where we are relatively new to the field, the federal Department of Consumer and Corporate Affairs and provincial departments of consumer protection have a lot of committees and cross-delegation. In some provinces we are responsible for administering and enforcing the province's acts, and in some instances we delegate the responsibility for the enforcement of federal acts to provincial people. That is a sort of grass roots reconciliation mechanism to have at least one set of people doing it.

We have formal committees, where the task forces, the federal provincial officials, the deputy ministers of federal and provincial departments meet a couple of times a year to try to iron out these things. The ministers meet from time to time. One thing I am sure of is that we will continue to need co-ordinative mechanisms and ways, first of all, to avoid some of the problems like the ones you describe, and ways to iron out the problems when they do crop up.

Mr. Cook: By using a specific example, Mr. Post, you may be able to clarify the area a bit more for me.

My specific example today would be the question of saunas. We have had a number of fires across the country involving saunas. Manufacturers in my region of the country tell me that they are unhappy about the whole control function in terms of standards for saunas. The Ontario government apparently has some, and rather than feeling that they are too high, they feel they are a bit low. B.C. has others. There are others that really seem to manufacture saunas and sell them without meeting any qualifications at all. They are worried about the installation of them in terms of building codes. They do not

[Translation]

régions, de constater quels efforts ils déploient pour surmonter le type de problème dont vous avez parlé. Ce sont des gens très sensés et consciencieux. Ils se rendent volontiers au bureau du gouvernement provincial pour discuter et se mettre d'accord pour une stratégie donnée. C'est ainsi que naissent les règlements.

M. Cook: Ne pensez-vous pas qu'il faudrait officialiser ce processus? Quand il y aurait conflit, il y aurait une sorte d'ombudsman pour les règlements ou quelque chose du genre. Ainsi, le promoteur d'un projet pourrait exiger une réponse. Au lieu de recourir à ce processus officieux, on aurait prévu un mécanisme pour aplanir les difficultés quand il y a un conflit évident.

M. Post: Je n'ai pas dit que le processus que je viens de décrire est l'idéal. Je disais que malgré les imperfections de la situation actuelle, tout semble s'arranger.

Je ne suis pas sûr qu'un ombudsman soit une bonne solution quand il y a des domaines de compétence fédérale et des domaines de compétence provinciale en cause. L'idéal serait que la responsabilité incombe à un seul niveau de gouvernement qui l'assurerait judicieusement. Quand, comme dans le cas de la construction, il y a un conflit ou encore partage de compétence, je ne vois pas comment les choses peuvent s'arranger facilement. Au ministère, nous sommes des néophytes, car le ministère fédéral de la Consommation et des Corporations et les ministères provinciaux de protection des consommateurs ont déjà mis sur pied des tas de comités et ont déjà délégué beaucoup de pouvoirs. Dans certaines provinces, nous sommes chargés d'administrer et de faire appliquer des lois provinciales et, dans d'autres, nous déléguons à notre tour aux fonctionnaires provinciaux la responsabilité de l'application des lois fédérales. C'est donc une sorte de mécanisme de réconciliation, si bien qu'il y a toujours au moins un responsable.

Il existe des comités officiels, réunissant les membres de groupes d'étude, des fonctionnaires et des sous-ministres fédéraux et provinciaux, qui se réunissent quelques fois par année pour aplanir les rugosités. Les ministres se rencontrent aussi de temps en temps. Je suis sûr d'une chose, c'est que nous continuerons d'avoir besoin de mécanismes de coordination et de moyens, avant tout, permettant d'éviter des problèmes comme ceux que vous venez de décrire. Il nous faut le moyen d'aplanir les difficultés quand elles surviennent.

M. Cook: En donnant un exemple précis, monsieur Post, vous pourriez peut-être éclairer ma lanterne.

J'aimerais aborder la question des saunas. Les saunas ont été la cause d'un certain nombre d'incendies au Canada. Les manufacturiers, dans ma région, me disent qu'ils sont insatisfaits du contrôle et des normes qui régissent les saunas. Le gouvernement ontarien, apparemment, a prévu certaines normes, mais les fabricants, estiment qu'elles ne sont pas suffisantes. En Colombie-Britannique, la situation est différente. Dans d'autres provinces, certains manufacturiers peuvent fabriquer des saunas et les vendre sans respecter quoi que ce soit. Ils s'inquiètent cependant du fait que l'installation ne

[Texte]

seem to be thorough enough: no licensing of contractors, or contractors not knowing what they are doing, is, I gather, part of the problem with the thing.

One manufacturer came to me and just threw his hands up. He said, how do I get through this morass; how do I build saunas on a national basis; how do I ensure that they are installed properly and not improperly by certain contractors; what regulation is there in the area, and so on? It is a broad question, I understand, but I would appreciate knowing just how the department deals with that kind of situation, because I gather some consideration or some matter is taking place on that particular problem at the present time.

Mr. Post: I will ask Mr. Black in a moment to comment on what involvement his people had in this regulation, if any. It is one of those areas Canada is famous for, you know. We have there the involvement of a voluntary group, the Canadian Standards Association, which is very active in the electrical end of things to develop standards, and so probably the heater in the sauna meets some kind of a CSA code. Whether or not it is stringent enough, I do not know. Typically the provinces have required that any electrical appliance manufacturers sell in their province must meet CSA standards. So there is a good, old, solid, self-regulation scheme which seems to have been pretty good from the Canadian point of view—CSA and the ULC. But then, that is only the heating element; the ventilation...

Mr. Cook: We think those regulations are fine, and CSA approved and so forth; but if you install the thing...

Mr. Post: Improperly.

Mr. Cook: ... one inch from the wall, then...

Mr. Post: Or you install it in a box which is not adequately ventilated...

Mr. Cook: Exactly.

Mr. Post: ... or safeguarded in an appropriate way, then you are making yourself a real hazard.

In this area, we are into two things: provincially licenced tradesmen, and provincial building codes. Although there is a national building code in Canada, I cannot tell you whether it covers saunas or not. Jim Balck probably can tell us more.

Mr. Black: I do not think saunas are dealt with specifically under the national building code. I think this is one of the problems: you get holes. You have a national code, but the mandating of that code is a provincial or municipal matter. So you get an ideal piece of legislation set up and then people take from it what they like.

Basically, as I understand the problem, most of the difficulties have arisen from home installations, individual do-it-yourself type activities, as opposed to contractor installations. I think Dr. Post has really covered the main points.

Mr. Cook: Wait a minute. You have not solved my problem, though. What do I tell my manufacturer? He is looking at this thing and he is seeing all these reams of legislation in different things right across the country. Surely there can be one set of

[Traduction]

soit régie par aucune clause du code du bâtiment. Ce n'est pas assez sévère et on n'exige pas de permis des entrepreneurs, si bien qu'il y a place pour les incompetents et cela ne fait qu'aggraver le problème.

Un fabricant m'a dit qu'il ne savait plus à quel saint se vouer. Il ne sait pas comment se sortir de cette impasse, comment construire des saunas qui respectent les normes nationales. Il voudrait pouvoir être assuré que les saunas sont installés adéquatement. Il voudrait savoir s'il y a des règlements qui régissent ce domaine, etc. Je sais bien que la question est vaste, mais j'aimerais beaucoup savoir comment le ministère s'attaque à ce genre de problème car, si je ne m'abuse, vous essayez en ce moment d'y apporter des solutions.

M. Post: Je demanderais à monsieur Black dans un instant de nous dire ce qu'on fait chez lui à ce sujet. C'est un de ces domaines où le Canada est célèbre. Nous avons la participation d'un groupe bénévole, l'Association canadienne des normes qui est très active dans tout ce qui touche à l'électricité et il est fort probable que le chauffage de votre sauna respecte le code CSA. Quant à savoir si c'est suffisamment strict, je n'en sais rien. Les provinces ont exigé des fabricants d'appareils électriques qu'ils se conforment aux normes CSA. Il existe donc depuis longtemps un bon programme bien solide d'auto-réglementation qui semble être relativement satisfaisant du point de vue canadien... CSA et ULC. Cependant, il ne s'agit que de chauffage, de ventilation...

M. Cook: Nous pensons que ces règlements sont bons et approuvés par la CSA, mais si vous installez l'appareil...

M. Post: Incorrectement.

M. Cook: ... à un pouce du mur, alors...

M. Post: Ou si vous l'installez dans une boîte qui n'est pas suffisamment ventilé...

M. Cook: Exactement.

M. Post: ... ou protégée de manière inadéquate, vous créez un véritable danger.

Dans ce domaine, nous nous occupons de deux choses: les artisans agréés par la province et les codes provinciaux de construction. Bien qu'il y ait un code national de la construction au Canada, je ne peux vous dire s'il couvre ou non les saunas. Jim Black peut certainement nous en dire plus.

M. Black: Je ne crois pas qu'on parle spécifiquement des saunas dans le code national de la construction. Je crois que c'est un des problèmes: il y a des lacunes. Nous avons un code national, mais l'application de ce code relève des autorités provinciales ou municipales. Nous avons donc une mesure législative idéale dont les gens tirent ce qui leur plaît.

Si je ne m'abuse, la majorité des problèmes vient des installations particulières, celles des bricoleurs et non celles des entrepreneurs. Je crois que M. Post a fait le tour de la questions.

M. Cook: Un instant. Vous n'avez pas encore résolu mon problème. Que dois-je dire au fabricant? Il nage dans un océan de législations qui diffèrent d'une province à l'autre. Il devrait être possible de mettre tout le monde d'accord sur une série de

[Text]

standards in an area like that which everyone can agree to. Is it not your department's function to provide an overview of this and to take the initiative in getting everyone to agree?

Mr. Post: It is a responsibility we take on, and have taken on in a number of areas where we felt the consumers interest, the public interest, was seriously concerned. We have not, however, as yet become directly or substantially involved in sorting out a set of standards in the sauna manufacture and installation business. Indeed, I could anticipate that if we do decide this is such a pressing concern that we should get involved, some of our provincial counterparts will be pretty upset.

Mr. Cook: They will be pretty upset?

Mr. Post: Some of them will. Not necessarily the departments of consumer affairs, but the housing and building people in the provinces.

Mr. Cook: What you are telling me, really, then, is there is not enough liaison between provincial and federal departments, involving more than one department of a provincial government, if something like this problem arises, whereby there is any mechanism to solve the problem by a quick meeting and everybody agreeing. What you are saying is there is . . .

Mr. Post: I think that is right, Mr. Cook. There are things like that which cut across departments. Now, in things which involve agriculture departments, I think they sort themselves out quite well. In things which involve health departments there are good standing arrangements, but in things which do not fit into traditional jurisdictional structures or which involve a whole bunch of jurisdictions and structures, the mechanisms are not very good.

• 1215

Section 7 of our discussion paper deals with regulatory overlap. Is your department engaged in activity in the areas that are also subject to regulatory control by other jurisdictions? Can you give us a few details of some of the areas where there is that overlap?

Mr. Post: We are involved, for example, in some types of food inspection. We are mandated by the government under the Food and Drug Act, for example, to inspect and assure certain things about the labelling and the net quantity and the freshness and so on of food products. It is obviously the case that the Department of Agriculture and the Department of Fisheries are interested in those same products because they may be of an agriculture or a fishery source. Similarly, the provinces may have the same legislation or similar legislation which may involve two or three departments at the provincial level.

Mr. Cook: I am sorry, Mr. Post. Rather than going on with this question, perhaps we could have someone in the department prepare us a list of all the areas where there is federal overlap and federal-provincial overlap, or all of the areas at least that you have identified, in any event. I do not know how

[Translation]

normes. Votre ministère n'a-t-il pas un rôle d'harmonisation et ne doit-il pas prendre l'initiative de faire agréer ces normes par tout le monde?

M. Post: C'est une responsabilité que nous assumons et que nous avons assumée dans un certains nombres de domaines où nous estimons que l'intérêt du consommateur, l'intérêt du public est sérieusement en cause. Cependant, nous n'avons pas encore été directement mêlé à l'établissement d'une série de normes pour la fabrication des saunas et leur installation. Je peux vous dire, que si nous décidons que l'ingence de la situation nous oblige à intervenir, cela ne plaira pas trop à certains de nos homologues provinciaux.

M. Cook: Cela ne leur plaira pas trop?

M. Post: Cela ne plaira pas à certains. Pas forcément les responsables des ministères de la Consommation mais plutôt les responsables du logement et de la construction dans les provinces.

M. Cook: Donc, si je vous comprends bien, quand plusieurs ministères provinciaux sont impliqués, la liaison n'est pas suffisante entre les ministères provinciaux et fédéraux, pour régler rapidement un problème et mettre tout le monde d'accord. Vous me dites que . . .

M. Post: C'est exact, monsieur Cook. Certains problèmes concernent plusieurs ministères. Quand il s'agit des ministères de l'agriculture, par contre, les problèmes se règlent assez vite. Entre les ministères de la santé l'entente est bonne depuis longtemps, mais pour tout ce qui sont des structures juridictionnelles traditionnelles ou qui met en cause toute une série de juridictions ou de structures, les mécanismes ne sont pas très bons.

La partie VII de notre document traite de la double réglementation. Votre ministère s'occupe-t-il des domaines qui sont soumis au contrôle réglementaire d'autres juridictions? Pouvez-vous nous citer quelques domaines où c'est le cas?

M. Post: Par exemple, nous procédons à certaines inspections dans le domaine de l'alimentation. Dans le cadre de la Loi des aliments et drogues, le gouvernement nous charge, par exemple, de faire respecter certains critères concernant l'étiquetage, le poids net et la fraîcheur des produits alimentaires. Il est évident que cela intéresse également le ministère de l'Agriculture et le ministère des Pêches puisqu'il peut s'agir de produits de l'agriculture ou des pêches. De la même manière, les provinces peuvent avoir des mesures législatives analogues qui concernent deux ou trois ministères au niveau provincial.

M. Cook: Je m'excuse monsieur Post. Pour gagner du temps, quelqu'un au ministère pourrait peut-être nous préparer une liste de tous les domaines où il y a chevauchement entre les ministères fédéraux, et entre le fédéral et le provincial, ou tout du moins la liste des domaines que vous avez identifiés. Je

[Texte]

long a paper that is going to be or how many things will be on it, but it would certainly be useful to the committee.

Mr. Post: We can give you a notion of the most important examples where we are aware of overlap and what formal mechanisms have been developed to try and cope with them.

The Chairman: It would be very helpful.

Mr. Cook: It would be most helpful.

Mr. Post: In the area of consumer credit, for example, there is a federal-provincial task force to try to co-ordinate the development of legislation.

Mr. Cook: I guess this question almost becomes political or certainly has a political input into the thing. I am not so sure even what answer I would like to hear.

Would you be in favour of a paramountcy of federal regulations over provincial regulations to avoid any overlap so that if there is a provincial regulation and a federal regulation, it is just automatic that the federal regulation is the one that has supremacy?

Mr. Post: I think there are some area where that would be very desirable. I have one example clearly in my mind at the present time. As a result of a recent Supreme Court case, the federal supremacy in the area of standards has been drawn into question and it has been ruled that in fact the federal government only has jurisdiction beyond question in those products which move internationally or interprovincially. I think that in the interests of maintaining a strong, coherent economic system in Canada, it would be very desirable if we had a single set of national standards where standards are thought to be desirable.

I hope that we can find some way, if not through constitutional amendment, through co-operation between the provinces and the federal government so that we will indeed have only one set of standards so that the word "mayonnaise" will mean the same thing all across the country and that "butter" will mean about the same thing in terms of what is it and that other areas of business will be facilitated by a common nomenclature and a rather agreed-upon set of standards.

Mr. Cook: When I suggested the ombudsman, really I guess I was thinking of some form of arbitration of any dispute between regulations or an arbitration board of some kind. In your view, a useful procedure or not likely to be useful?

• 1220

Mr. Post: I do not have any experience on which to give you an answer to that. It seems to me that it would be difficult to have a single body or a single person that would be able to mediate across the whole range of regulatory areas such as labour legislation, financial legislation, consumer protection legislation. Indeed, the same mechanism of mediation might not be appropriate in all those areas. I think we certainly need mechanisms to resolve disputes and avoid this kind of wasteful, internecine, jurisdictional hassle. But whether an ombudsman's office or some other device would be the best, I do not have any thought-out views on that.

[Traduction]

ne sais pas si ce document sera long, mais cela nous aiderait certainement beaucoup.

M. Post: Nous pouvons vous indiquer les exemples les plus importants et les mécanismes officiels qui ont été mis en place pour essayer de redresser la situation.

Le président: Cela nous aiderait beaucoup.

M. Cook: Cela nous aiderait énormément.

M. Post: Dans le domaine du crédit pour les particuliers, par exemple, un groupe d'études fédéral—provincial essaie de coordonner les efforts communs de législation.

M. Cook: Je suppose que cette question a des implications politiques. Je ne sais même pas quelle réponse je préférerais entendre.

Seriez-vous favorables à une préséance des règlements fédéraux sur les règlements provinciaux pour éviter tout chevauchement; en d'autres termes la suprématie automatique du règlement fédéral sur le règlement provincial?

M. Post: Il y a des domaines où ce serait très souhaitable. Je pense d'ailleurs à un exemple précis. A la suite d'une affaire récente devant la cour suprême, la suprématie fédérale dans le domaine des normes a été remise en question et le juge a estimé que le gouvernement fédéral n'exerçait sa juridiction que sur les produits qui font l'objet d'un commerce international ou interprovincial. A mon avis, dans l'intérêt d'un système économique fort et cohérent au Canada, il serait souhaitable de n'avoir qu'une seule série de normes nationales chaque fois que de telles normes sont jugées souhaitables.

J'espère que nous parviendrons—le recours à un amendement constitutionnel n'est pas impossible—par la coopération entre les provinces et le gouvernement fédéral à adopter une série unique de normes; enfin le mot «mayonnaise» signifierait partout la même chose et le terme «beurre» aurait partout le même sens et le même contenu. Le commerce, entre autres activités, serait facilité par une nomenclature commune et une série de normes agréées par tout le monde.

M. Cook: Lorsque j'ai parlé de médiateur, j'entendais en réalité une forme d'arbitrage des conflits de règlements ou une sorte de commission d'arbitrage. Quelle serait à votre avis l'utilité d'une telle instance?

M. Post: Mon expérience ne me permet pas de vous donner une réponse. Il me semble qu'il serait difficile d'avoir une instance unique, une seule personne habilitée à arbitrer des conflits dans toute la gamme des domaines de réglementation; la législation du travail, la législation financière, les lois sur la protection des consommateurs, etc. Un processus unique de médiation pourrait ne pas être approprié dans certains cas. Nous avons certes besoin d'appareils nous permettant de régler ces conflits et d'éviter ce genre de querelles juridictionnelles gaspilleuses de temps et d'argent. Quant à savoir si un médiateur, ou une autre instance, serait la meilleure solution, je n'ai pas d'idées arrêtées à ce sujet.

[Text]

Mr. Cook: I think there has been some work done in the field, although I am curious as to how far it has gone, between provincial departments and federal departments. I think you have partially answered this ahead of me but I am concerned that there be clear distinctions between the work in a province your department does and the work that a provincial department involved with roughly the same things is doing to avoid any overlap. Certainly, that is perfectly clear of weights and measures. Your people check weights and measures, the provinces do not bother with it. But there are many areas where there almost seems to be such a concurrent jurisdiction that if you have a problem or the manufacturers have a problem or a consumer has a problem he has a choice of one department or the other to go to for exactly the same service. What is being done and what would you propose be done in the future to eliminate the overlap totally?

Mr. Post: I am not sure you can eliminate it totally. At the present time we are maintaining as good communications as we can with each of the provincial departments that we come into touch with and trying to serve it on a rather formal basis, by an exchange of letters, what they will do and what they will want us to refer to them and what we want them to refer to us. We have tried to identify all areas of federal-provincial overlap. We went to the provinces last year with a fairly elaborate questionnaire to ask them what they were worried about that we were responsible for and vice versa, and have had some negotiations.

The problem that complicates the issue is that we discover that it is not always the same group of players, we are responsible for this group of programs and in Nova Scotia they have the responsibility of these three departments, whereas in British Columbia it is perhaps another three departments that are not necessarily in good contact with each other. We are the only common element. When we are trying to solve a problem, it is hard to sort it out.

Mr. Cook: Could the questionnaire and the results of that questionnaire be made available to the committee?

Mr. Post: I suppose it could. I would like to get back to your Chairman on that because I would want to ask the person who did that job if there were any reservations expressed by any of the provinces.

Mr. John L. Armstrong (Special Projects Officer, Consumer and Corporate Affairs Canada): Sir, believe there were reservations by some provinces that felt they were speaking in confidence.

Mr. Post: I believe, then, on the basis of what Mr. Armstrong has just told me, we have already addressed this question to the provinces and have learned that not all of them anyway would want us to make public what they had identified as an overlap, which was a problem.

Mr. Cook: In view of that, Mr. Post, I should just ask for a copy of the blank questionnaire used for our edification.

[Translation]

M. Cook: Je crois que les ministères provinciaux et fédéraux ont collaboré à certains travaux dans ce domaine et j'aimerais savoir où ils en sont. Je crois que vous avez déjà en partie répondu mais j'aimerais qu'on fasse une distinction nette entre le travail de votre ministère dans une province et le travail d'un ministère provincial plus ou moins équivalent dans ce même domaine pour éviter tout chevauchement. C'est tout à fait évident en ce qui concerne les poids et les mesures. C'est vous qui en êtes chargé et les provinces n'y touchent pas. Mais dans de nombreux domaines la concurrence juridictionnelle semble telle que si vous avez un problème, si les fabricants ou les consommateurs ont un problème, ils ont le choix des ministères pour exactement le même service. Que faites-vous et que vous proposez-vous de faire à l'avenir pour supprimer tout chevauchement?

M. Post: Je ne suis pas sûr qu'on puisse l'éliminer totalement. À l'heure actuelle, nous maintenons des communications aussi bonnes que possible avec chaque ministère provincial qui nous intéresse et nous essayons de le faire aussi officiellement que possible par le biais d'échange de correspondance. Nous leur demandons ce qu'ils ont l'intention de faire, ce qu'ils veulent que nous leur transmettions et ce qu'ils souhaitent nous transmettre. Nous avons essayé d'identifier toutes les de chevauchement entre le fédéral et le provincial. L'année dernière, nous avons soumis aux provinces un questionnaire relativement détaillé; nous leur demandions quels étaient les secteurs de notre juridiction qui leur posaient le plus de problèmes et vice versa et nous avons négocié certaines choses.

Les choses se compliquent parfois quand nous découvrons que les joueurs ne sont pas toujours les mêmes; supposons un groupe de programmes dont nous sommes responsables: en Nouvelle-Écosse trois ministères sont en cause alors qu'en Colombie-Britannique ce sont peut-être trois autres ministères qui ne sont pas forcément en contact les uns avec les autres. Nous sommes le seul élément commun. Nous essayons de résoudre le problème, mais il n'est pas facile de mettre de l'ordre.

M. Cook: Pourrait-on mettre ce questionnaire ainsi que les réponses à la disposition du comité?

M. Post: Je le suppose. Il faudrait avant que je demande à la personne responsable si les provinces y verraient une objection.

M. John L. Armstrong (responsable des projets spéciaux, Consommation et Corporations Canada): Je crois que certaines provinces y verraient une objection car leurs réponses sont confidentielles.

M. Post: Nous avons déjà posé la question aux provinces qui n'acceptent pas toutes de rendre publiques les réponses qu'elles ont données au sujet de zones de chevauchements; cela nous a d'ailleurs posé un problème.

M. Cook: Dans ce cas, monsieur Post, je ne vous demande qu'un exemplaire en blanc du questionnaire.

[Texte]

• 1225

Mr. Post: Well, we did two things on the questionnaire: We listed the areas and we identified is there an overlap or is there not, and then we made asked for value judgments, is this overlap bothering you and do you want to negotiate it? I think it is the third judgment by provincial people as to whether it was really worrying them and whether they wanted to do anything about it immediately would probably be the area that... But I will consult and will give you certainly the questionnaire and as much of the factual information as I can.

Mr. Cook: Thank you, sir, very much.

The Chairman: This is the last round of questioners, sir. Mr. Anguish, please.

Mr. Anguish: I understand from the comments you have made today, Mr. Post, and also from looking at your annual report that your department does, in fact, fund public interest groups to enable them to participate in the regulatory decisions. Could you identify any groups to us that have requested funding that have not received that same funding?

Mr. Post: I am sorry, I cannot do that offhand.

Mr. Anguish: Are there groups who have requested funding and not received it from your department?

Mr. Post: Oh, I am sure there are. This is a general program and we send out brochures urging people to apply for funding. The bulk of the funding goes the people who are providing services, counselling and assistance in complaint handling for consumers, and only a part of the total budget—and the budget is not large, it is only \$900,000 for all of our contributions—about one third or less, goes to advocacy activities. I am sure that potential advocates have applied to us and not received the funds they asked for, either because we did not feel that their request was a broad consumer issue or because we were already fully committed. But I do not know that offhand.

Mr. Anguish: Is there a set criteria that you use when some group applies for funding?

Mr. Post: Yes. Yes, it is: A credible organization which will represent the public interest before regulatory bodies on issues of general importance.

Mr. Anguish: You do not fund individuals, is that correct?

Mr. Post: Correct.

Mr. Anguish: Do you provide other types of assistance other than funding in terms of—I am thinking of legal advice or research facilities or some other form of support?

Mr. Post: Indeed we do. A great deal of our research results are published and made available. When individuals or organizations are keenly interested in something, it is likely that they will talk to the people in our department. They have wide contacts among the consumer and advocacy organizations, and, in general, we try to make as much of our work available as we can.

I will give you an example. Recently, there was a hearing in eastern Canada about the establishment of a potato marketing

[Traduction]

M. Post: Ce questionnaire était en deux parties: une liste des domaines identifié; nous demandions aux provinces s'il y avait oui ou non chevauchement et, en cas de chevauchement, si cela les gênaient et si elles souhaitaient en faire l'objet de négociations? Je suppose que c'est la réponse à cette question qui vous intéresse... quoi qu'il en soit, je vais me renseigner et je vous ferai parvenir le questionnaire et tous les renseignements possibles.

M. Cook: Merci, monsieur.

Le président: Nous en sommes au dernier tour, monsieur. Monsieur Anguish, s'il vous plaît.

M. Anguish: Après vos observations d'aujourd'hui, monsieur Post, et d'après votre rapport annuel, je déduis que votre ministère finance des groupes d'intérêt public pour leur permettre de participer aux décisions concernant les règlements. Pouvez-vous nous citer les groupes qui ont demandé à être financés et qui ne l'ont pas été?

M. Post: Je m'excuse, mais il faut que je m'informe.

M. Anguish: Y a-t-il des groupes qui ont demandé à être financés et qui ne l'ont pas été par votre ministère?

M. Post: Je suis certain qu'il y en a. C'est un programme général et nous envoyons des brochures pour encourager les gens à faire une demande de financement. La majeure partie de ce financement va aux responsables des services de conseil et d'assistance aux consommateurs qui ont des plaintes, et seulement une partie du budget total—qui n'est que de \$900,000—environ un tiers, sert à financer les activités juridiques. Je suis certain que des dépenses en puissance nous ont fait des demandes qui n'ont pas eu de suites, soit parce qu'elles ne mettaient pas en cause un problème de consommation suffisamment grand, soit parce que nous n'avions plus rien en caisse. Mais je ne connais pas ces détails par cœur.

M. Anguish: Avez-vous des critères fixes lorsqu'un groupe vous fait une demande?

M. Post: Oui. Il doit s'agir d'une organisation de confiance qui défendra l'intérêt public devant les organismes de réglementation pour des questions d'importance générale.

M. Anguish: Vous ne financez pas les particuliers, n'est-ce pas?

M. Post: C'est exact.

M. Anguish: Offrez-vous des services d'assistance autre que financiers—je pense à des services de conseil juridique, de recherches ou autres formes d'assistance?

M. Post: Certainement. Les résultats de la plupart de nos recherches sont publiés et disponibles. Lorsque des particuliers ou des organisations s'intéressent véritablement à quelque chose, ils s'adressent presque automatiquement à notre ministère. Nos fonctionnaires ont des contacts avec de nombreuses associations de consommateurs et d'avocats conseils, et d'une manière générale, nous essayons de publier le maximum de nos travaux.

Je vais vous donner un exemple. Dernièrement, il y a eu une audience dans l'est du Canada au sujet de l'établissement d'un

[Text]

board. We felt this was an issue of general interest to Canadians and the consumers association was going to make a presentation to that body and their people talked to people in Dr. Hiscock's research group about some questions they had on the operation and activities of marketing boards and we were of assistance to them. We certainly did not co-opt them, they made their own presentation, but we assisted them.

• 1230

Mr. Davidson: Could I just add that the bureau of competition policy also appeared in that hearing. Under the Combines Investigation Act there is provision for the director to make representations before regulatory agencies and we have done that now about 16 times. Particularly in representations before the CRTC in connection with access to the Bell network, and so on, we have been told by the CRTC that the evidence we were able to put forward was very useful to them and private groups have built upon the evidence we made available.

Mr. Anguish: Is there an audit procedure for the funding that you give out to the groups?

Mr. Post: There is an internal audit procedure. Our program used to be a grants program, which was basically core funding, where the grants were made and the only review came when the organization came back and asked for a further grant. Then we would make an assessment of the value of their prior efforts.

At the present time that has been converted to a contributions program; we are not, at the present time, making core funding grants but are making contributions towards ongoing projects. That process does involve an audit and a justification to assure that the money is being spent on the activities that were agreed upon when the contribution was made.

Mr. Anguish: One criticism, which might come about, of funding coming from a specific department would be that the independence of the outside groups is ultimately lessened. If that is your feeling, do you think a central funding agency would be better to administer or grant the funds to certain groups that would want to make representation?

Mr. Post: I think there might be something to be said for centralizing that. Whether that would completely avoid the risk of the group's becoming co-opted or dependent, if not on a single department still on government, I am not sure that it would; it might create a greater credibility for that organization.

In reality, in my experience, the reverse has tended to happen. An organization that receives grants from our department is so worried about the risk of being co-opted that, indeed, they rather lean over backwards to make sure that everybody knows that they are not taking their orders from the Minister of Consumer and Corporate Affairs.

The Chairman: It is the same with the opposition parties.

Mr. Post: But it is a problem and it is associated with how to provide sources of funds for public interest groups.

Mr. Anguish: One of the alternatives we talked about to funding public interest groups was having a public interest

[Translation]

office de commercialisation de la pomme de terre. Nous avons estimé qu'il s'agissait d'un problème d'intérêt général pour les Canadiens, et l'Association des consommateurs devant faire une présentation, elle s'est adressée aux chercheurs du groupe du docteur Hiscock pour certaines questions concernant les opérations et les activités des offices de commercialisation; nous l'avons aidée. Nous n'avons pas fait leur travail, ils ont fait leur propre présentation, mais nous les avons aidés.

M. Davidson: Pourrais-je juste ajouter que le bureau de la politique de concurrence a également déposé lors de cette audience. La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions autorise le directeur à déposer devant les organismes de réglementation, et nous l'avons fait seize fois, notamment lors de témoignages devant le CRTC au sujet de l'accès au réseau de Bell Canada. Le CRTC nous a dit que nos témoignages lui étaient fort utiles et les groupes privés s'en sont servis pour leur propre déposition.

M. Anguish: Y a-t-il une procédure de vérification portant sur le financement que vous accordez à ces groupes?

M. Post: Il y a une procédure de vérification interne. Auparavant, notre programme était un programme de subventions, c'est-à-dire de financement de base, et ce n'est que lorsque l'organisme nous demandait une subvention supplémentaire que nous faisons une évaluation de l'utilisation de la subvention précédente.

Maintenant, c'est devenu un programme de contributions; nous n'accordons pas, en ce moment, de subventions de financement de base, mais nous offrons notre participation à des projets en cours. Cela nécessite donc une vérification et des justificatifs pour nous assurer que l'argent est bien consacré aux activités que nous avons approuvées en faisant notre contribution.

M. Anguish: Une des critiques qui peut être formulées lorsqu'il s'agit de financement venant d'un ministère particulier est que l'indépendance des groupes qui y ont recours peut finir par en souffrir. Si vous pensez de même, ne sera-t-il pas préférable qu'un organisme central de financement administre ou accorde les fonds versés aux groupes qui veulent déposer?

M. Post: L'idée d'une centralisation est intéressante. Quant à savoir si elle permettrait d'éviter totalement le risque que ces groupes développent une certaine dépendance, si ce n'est auprès d'un ministère mais quand même auprès du gouvernement, je n'en suis pas certain; néanmoins, la crédibilité de ces organismes serait accrue.

En réalité, selon mon expérience, c'est le contraire qui est le plus souvent arrivé. Tout organisme bénéficiant de subventions de notre ministère a tellement peur de perdre sa crédibilité qu'il prend le maximum de distances pour être certain que tout le monde saura qu'il ne prend pas d'ordre auprès du ministre de la Consommation et des Corporations.

Le président: Il en va de même pour les partis d'opposition.

M. Post: Il reste que c'est un problème et qu'il est associé à la méthode de financement des groupes d'intérêt public.

M. Anguish: Une des solutions au financement des groupes d'intérêt public dont nous avons parlé est d'avoir un défenseur

[Texte]

advocate who would intervene on behalf of the public interest groups. Do you see that as being a more advantageous way of having public input, as opposed to the funding and their making their own representation?

Mr. Post: I guess this is, in a sense, the model we have been following when we have made contributions or grants towards the support of a general advocacy bureau. For example, the Public Interest Advocacy Centre is a group which intervenes on behalf of the general public in a wide number of settings. Correspondingly, the Consumers' Association set up an element called the Regulated Industries Program to intervene on behalf of consumers before regulators. And we have contributed to both these groups as a device to achieve explicitly the end you have described.

• 1235

I guess I find that those types of activities are underfunded in our society at the present time, but whether it would be better to have those more inside government, I do not know. I am rather happy with having them nonprofit organizations outside government at present.

Mr. Anguish: Just in summation, one final question. Do you have any observations about the way the present funding program is carried out that you would like to make us aware of, and that may enhance that program or change it in some way?

Mr. Post: No, I do not have any general comments. From my point of view, in allocating resources within the department, the main problem is the problem of choice and making sure that the potential recipients know about it and take us seriously, and spreading the money around to get the maximum impact.

The complaint I hear most often from people who receive grants and contributions is that it is a hand-to-mouth existence, that the grants are given only for a year and then they have to reapply, and that many of the things they would like to do take longer than a year to get started and to keep going; and I think that is probably a legitimate complaint.

There is also the complaint that the total amount of funds is inadequate and that they have to spend too much of their time looking for money relative to their advocacy activities, which may again be a legitimate complaint. I guess, at the present time, I wish that my department had more money to allocate to this purpose. Our contributions have been fixed for a number of years and inflation has eroded their real value substantially.

Mr. Anguish: Just one more. You mentioned that your budget, you felt, was around \$900,000, and I know it is in here that the total amount that you allocated is about—oh, I am sorry, I did not turn the page. It does come to almost \$900,000. I had thought that you had allocated much less than what you were budgeted but that is not correct.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: That would be remarkable if we had a government department that spent less than its budget.

[Traduction]

de l'intérêt public qui interviendrait au nom de ces groupes. Pensez-vous que ce serait plus avantageux au niveau de la participation publique que cette méthode de financement et de témoignages individuels?

M. Post: Dans une certaine mesure, c'est le modèle que nous avons suivi en offrant de soutenir par des contributions ou des subventions un bureau général de défense. Par exemple, le centre de défense des intérêts publics est un groupe qui intervient au nom du public dans toute une gamme de domaines. Concurrément, l'Association des consommateurs a établi un programme des industries réglementées pour intervenir au nom des consommateurs devant les responsables de la réglementation. Nous avons aidé ces deux groupes justement dans le sens que vous avez décrit.

Je considère que ces genres d'activité ne sont pas suffisamment financés dans notre société à l'heure actuelle, mais quand à savoir s'il serait préférable que le gouvernement joue un plus grand rôle, je ne sais pas. Que ces organismes à but non lucratif agissent hors du gouvernement à l'heure actuelle me satisfait plutôt.

M. Anguish: Pour finir, une dernière question. Auriez-vous, sur le fonctionnement du programme actuel de financement, des suggestions à nous faire qui pourraient l'améliorer?

M. Post: Non, je n'ai pas de suggestion. De mon point de vue, en matière d'allocation de ressources dans les ministères, l'important est de bien choisir, de s'assurer que les bénéficiaires potentiels sont au courant, nous prennent au sérieux et de répartir cet argent pour que l'incidence soit la plus grande.

La plainte la plus fréquente au sujet des subventions et des contributions est que leur existence ne se connaît que de bouche à oreilles, qu'elles sont accordées pour un an seulement et qu'il faut refaire une demande, que nombre des projets envisagés nécessitent plus d'un an pour démarrer, et je pense que c'est une plainte légitime.

Ces organismes se plaignent également que le montant total disponible est insuffisant et qu'il leur faut consacrer trop de leur temps à la recherche d'argent pour leurs activités, ce qui est probablement encore une plainte légitime. En vérité, je souhaiterais que mon ministère ait plus ressources à cet égard. Nos contributions ont été fixées pour un certain nombre d'années et l'inflation a considérablement érodé leur valeur réelle.

M. Anguish: Encore une question. Vous avez dit que votre budget devait être d'environ \$900,000, et je vois qu'ici le montant total que vous avez alloué est d'environ—je m'excuse, je n'avais pas tourné la page. Cela fait presque \$900,000. J'avais cru que vous aviez alloué moins que cela, mais je me trompais.

Merci, monsieur le président.

Le président: Il serait remarquable qu'un ministère ne dépense pas son budget.

[Text]

Mr. Milligan, you had one question?

Mr. Milligan: Yes, Mr. Chairman, just to briefly cover up an area.

It is the committee's understanding that there are no "independent" regulatory agencies that report through the Minister of Consumer and Corporate Affairs to Parliament; that the Restrictive Trade Practices Commission does not really perform what would be considered to be a regulatory function. Would you confirm whether or not that is correct?

Mr. Post: I know of no regulatory bodies as such that report through our minister. Whether or not the RTPC is a regulatory board I guess depends on your definition but, in the very largest sense, it is an attempt to provide decision-making. But it is more of a quasi-judicial activity than . . .

The Chairman: Could I ask you one question? And again, I apologize for overrunning our time. Do you have one or two primary recommendations that you want us to take away, recognizing the tasks that we are mandated to perform—specific recommendations in the area of regulatory reform? Thomas wants them gift wrapped—outside of more money, that is.

Mr. Post: No, I do not have a specific one or two recommendations to draw attention to beyond what we have attempted to spell out in the paper we are leaving with you.

• 1240

If I were to make a single comment it would be to repeat what I said at the outset, that since we are deep in the regulation business ourselves, and sense the unease and dissatisfaction of the general public with the present situation, we welcome the activities of your committee in trying to get to the bottom of this and to make some recommendations and to devise procedures whereby the recommendations of the Economic Council or others can be taken into account. As professional regulators I think we feel very good about the fact that you are working on these questions.

The Chairman: Just in conclusion, agreed is it that report of the Consumer and Corporate Affairs Canada submitted to this committee today be appended to our record.

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: I would also like to thank you very much for your very timely support to and co-operation with our task force. You mentioned, sir, that you were slightly schizoid in your department. I can assure you we are quite paranoid about getting this report done in a way that is efficacious and workable. Your contribution is going to help us a great deal.

I also thank you for undertaking to follow up Mr. Cook's matter about areas of overlap, because there has been very little empirical evidence on this, and your suggestions as to how those questions might be resolved with a view to helping the person who is torn between two regulatory agencies. So again, I say thank you.

[Translation]

Monsieur Milligan, vous vouliez poser une question?

M. Milligan: Oui, monsieur le président, pour que nous ayons bien fait le tour de cette question.

Si nous avons bien compris, il n'y a pas d'organisme de réglementation «indépendant» qui fasse de rapport au Parlement par l'intermédiaire du ministre de la Consommation et des Corporations. On ne peut considérer que la Commission sur les pratiques restrictives du commerce assume un rôle de réglementation. Est-ce bien exact?

M. Post: Je ne connais pas d'organisme de réglementation en tant que tel qui fasse de rapport par l'intermédiaire de notre ministre. Quant à savoir si la CPRC est un organisme de réglementation ou non, je suppose que cela dépend de la définition qu'on lui donne, mais, au sens le plus large, elle est surtout là pour prendre des décisions. Il s'agit plus d'un rôle quasi-judiciaire que . . .

Le président: Pourrais-je vous poser une question? Nous nous excusons encore de dépasser l'horaire. Avez-vous une ou deux recommandations importantes à nous confier qui serviraient nos travaux—des recommandations précises dans le domaine de la réforme de la réglementation? Thomas veut un paquet cadeau . . . mis à part plus d'argent, bien sûr.

M. Post: Non, je n'ai pas de recommandation particulière à ajouter à ce que nous vous indiquons dans notre document.

Si je devais faire un seul commentaire ce serait pour répéter ce que j'ai dit au début: étant donné que nous nous occupons nous-mêmes beaucoup de réglementation, et que nous sentons le malaise et le mécontentement du public devant la situation actuelle, nous sommes heureux des activités de votre Comité qui essaie d'aller au fond des choses, propose certaines recommandations et certaines procédures permettant la prise en considération des recommandations du conseil économique, entre autres. Étant des professionnels de la réglementation, nous sommes très heureux que vous vous attaquiez à ces questions.

Le président: Avant de conclure, êtes-vous d'accord pour que le rapport de consommation et corporations Canada, soumis au Comité, soit annexé au compte-rendu?

Des voix: D'accord.

Le président: J'aimerais vous remercier de votre appui et de votre collaboration, ils ont été fort bien venus. Vous avez dit, monsieur, que la schizophrénie régnait un peu dans votre ministère. Je peux vous assurer que c'est la paranoïa qui règne chez nous, car nous voulons que ce rapport soit efficace et pratique. Votre contribution va nous y aider grandement.

Je vous remercie également d'avoir promis à M. Cook de lui répondre au sujet des chevauchements, car nous avons eu très peu de témoignages empiriques sur cette question, et vos suggestions sur la façon de la résoudre pour aider ceux qui se trouvent coincés entre deux organismes de réglementation nous seront très utiles. Je vous répète donc nos remerciements.

[Texte]

We shall adjourn until 2.30 this afternoon in this room when the National Energy Board will be before us.

AFTERNOON SITTING

• 1431

The Chairman: If we could come to order, please. We are continuing our reference into regulatory reform as a special task force. We are pleased to have with us today members from the National Energy Board led by its Acting Chairman, Mr. Edge. Mr. Edge, perhaps I could trouble you to introduce the other people you brought along. If it is more comfortable for you, you could sit at the table, whichever you prefer. We have very relaxed proceedings, we are very informal.

Mr. C. A. Edge (Acting Chairman, National Energy Board): On my left is Mr. Byron Horner, a fellow member of the board. The young lady just sitting down is Miss Sandra Fraser, counsel for the board. Mr. Fred Lamar, on her left, is the senior counsel for the board. On my extreme right is Mr. Yorke Slader who is the secretary of the board. And Bill Gilmour is the Director General of Operations for the board. My memory is not as good as it used to be and I thought if I had this talent with me we should be able to deal with your questions.

The Chairman: That is very good of you. We are anxious to learn everything we can from you.

Perhaps, just by way of introduction, I could say that in our questioning, we are of course very informal. We will try to avoid questions of policy but we may step into them occasionally. We also found in our past hearings, which started a week ago, that we have never allowed ourselves enough time for all of the answers and the questions that seem to emerge. We do not want to keep you unduly, but we will try, within the rules of informality, to attempt to hurry these proceedings as best we can.

I would also like to thank you very much in advance for the very comprehensive way in which you responded to our preliminary paper, and in both official languages which is very commendable. It certainly facilitates our task and enables us to narrow in on the questioning.

I would also like to say that our preliminary paper is simply a compendium of suggestions, we are not wedded to them. We appreciate your response to them. If you have any other ideas or suggestions, and if there are questions we have not raised in this whole area, that is what we are here for.

And, with that, perhaps, Mr. Edge, you would like to make some preliminary comments on your report to us?

• 1435

Mr. Edge: Well, I was going to say that we hardly have time to reflect on the hearing process; we are so busy with regulations. I have just come out from chairing the hearing now,

[Traduction]

La séance est ajournée jusqu'à 14 h 30, nous entendrons alors dans cette même pièce l'Office national de l'énergie.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît. Nous reprenons nos travaux de groupe d'étude spéciale sur la réforme de la réglementation. Nous sommes heureux d'accueillir cet après-midi les membres de l'Office national de l'énergie menés par leur président suppléant, M. Edge. Monsieur Edge, je pourrais peut-être vous demander de présenter les autres personnes qui vous accompagnent. Si vous préférez, vous pouvez vous asseoir à la table, c'est à vous de choisir. Nous ne sommes pas du tout à cheval sur l'étiquette.

M. C. A. Edge (président suppléant, Office national de l'énergie): A ma gauche se trouve M. Byron Horner, membre de l'Office. La jeune femme qui s'assoie est Mlle Sandra Fraser, avocat-conseil de l'Office. M. Fred Lamar, à sa gauche, est l'avocat-conseil principal de l'Office. A l'extrême droite se trouve M. Yorke Slader, secrétaire de l'Office. Bill Gilmour est directeur général des opérations de l'Office. Ma mémoire n'est pas aussi bonne qu'autrefois, et j'ai pensé qu'avec ces experts, je serais en mesure de répondre à vos questions.

Le président: Je vous remercie. Nous sommes désireux d'entendre tout ce que vous pouvez nous apprendre.

En guise d'introduction, je pourrais vous dire que la manière de poser nos questions n'a rien de formel. Nous essaierons d'éviter les questions de politique, mais il pourra arriver à un moment ou à un autre qu'elle y soit mêlée. Nous avons également constaté au cours de nos audiences passées, qui ont commencé il y a une semaine, que nous n'avions jamais suffisamment de temps pour poser toutes les questions et obtenir toutes les réponses que nous voulions. Nous ne voulons pas vous garder trop longtemps, mais nous essaierons, dans ce cadre informel, d'aller le plus vite possible.

J'aimerais également vous remercier de l'excellente manière dont vous avez répondu à notre document préliminaire, et ceci dans les deux langues officielles, ce qui est très louable. Cela nous facilite la tâche et nous permet de réduire le champ des questions.

J'aimerais également vous dire que notre document préliminaire n'est qu'une simple série de suggestions, nous n'y sommes pas liés. Vos réactions à ces suggestions nous sont utiles. Si vous avez d'autres idées ou d'autres suggestions, et s'il y a des questions que nous n'avons pas posées, votre présence ici permettra de le faire.

Ceci dit, monsieur Edge, vous voudrez peut-être faire quelques remarques préliminaires au sujet du rapport que vous nous avez transmis.

M. Edge: J'allais justement signaler que nous n'avons guère le temps de réfléchir sur la procédure des audiences; nous sommes trop occupés avec les règlements. Je viens de présider

[Text]

which started this morning, on which one of the main topics is: What degree of regulation should be applied to this company?

I might apologize. An attachment 6 should have been in with our report; I believe we are providing you with copies now.

What we really endeavoured to do in our report is two things. We have identified a number of what we feel, are constructive steps the board has already taken to improve the effectiveness of our regulatory process. I will not go on and enumerate them; they are listed in our report. Because the hearing process, if left to itself, is a very cumbersome affair, we have endeavoured to streamline our procedures to make them more efficient and more effective.

The second aspect I touch on very briefly is that in general, the board tends to deal with large, complex energy applications, and any regulations we make generally have very limited applicability to the companies or parties appearing before us. They are generally either related to the information requirements dealing with applications, to the procedures in handling applications in front of us or to such administrative things as requiring companies to keep their accounts in a standard format for pipeline regulations, but, we have very little, if any, of the broad regulations which then cover a myriad of smaller cases later on. They are of fairly limited applicability and very limited cost to the companies that have to follow them, but I think that is because of the nature of the board's regulatory task.

I will attempt to answer any questions you may have on any aspect.

The Chairman: That is very kind of you. Perhaps we could start off the questioning with Mr. Berger. He had some questions he wanted to pose.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. I could also comment, perhaps, on the fact that you said that your memory is a bit weaker than it once was, or something, but I can say that you have fewer people here than the group before us this morning. Sometimes they are practically hanging from the rafters, so it is good to see a small compact group of people.

Mr. Edge: It is not perhaps that my memory is less, but I have to put so much more into it these days.

Mr. Berger: That is right. Mr. Edge, on page 1 of your written brief you mention that the board is mindful that regulation imposes cost on the private sector, and that it is incumbent on the board to keep these costs as low as possible, you outlined some of the procedures which the board has implemented in an attempt to achieve a more effective system of regulation.

We are certainly interested in those matters, but we are also interested in the way in which you review substandard regulations, regulations that might impose too great a cost on certain parts of the private sector or on the industry, or which are substandard in any other manner.

[Translation]

à des audiences amorcées ce matin, lors desquelles le sujet d'actualité est le suivant: dans quelle mesure est-ce que les règlements doivent s'appliquer à cette compagnie?

Je m'excuse, une pièce 6 devrait être ajoutée à notre rapport; nous vous en fournissons des exemplaires maintenant.

Nous avons tenté d'atteindre deux buts dans notre rapport. Nous avons identifié ce que nous avons cru être des mesures positives prises par l'Office afin d'améliorer l'efficacité du processus des réglementations. Je ne vais pas les énumérer; elles se trouvent dans notre rapport. Comme la procédure des audiences en elle-même est assez complexe, nous avons tenté de la simplifier pour la rendre plus efficiente et plus efficace.

Un deuxième point sur lequel je m'arrête brièvement a trait au fait que de façon générale l'Office est appelé à se pencher sur des demandes très volumineuses et très complexes touchant l'énergie et que les règlements qu'ils promulguent le plus souvent s'appliquent de façon très limitée aux compagnies et aux parties qui comparaissent devant lui. Ces règlements ont trait à des demandes d'information touchant les demandes, aux procédures indiquées ou à des mesures administratives prescrites pour que les compagnies adoptent une comptabilité uniforme qui se prête à l'application des règlements sur les pipe-lines. Nous n'avons pas, ou, nous avons très peu de règlements qui puissent s'appliquer à une myriade de petites causes plus tard. Leur portée est assez limitée et les coûts qu'ils entraînent pour les compagnies qui doivent s'y soumettre sont très modérés. Je pense que c'est dû à la nature même du travail de réglementation de l'Office.

Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions, sur n'importe quel sujet.

Le président: C'est très aimable à vous. Nous pouvons commencer avec M. Berger. Il a des questions.

M. Berger: Merci, monsieur le président. Vous avez dit que votre mémoire n'était plus ce qu'elle était ou quelque chose du genre. Il arrive que la salle soit bondée de monde. Il est bon de voir un groupe plus restreint, de temps en temps.

M. Edge: Ma mémoire est bonne, mais je dois la faire travailler tellement fort ces jours-ci.

M. Berger: C'est vrai. A la première page de votre mémoire écrit, monsieur Edge, vous indiquez que l'Office sait très bien que la réglementation qu'il impose entraîne des frais pour le secteur privé et qu'il lui appartient de maintenir ces frais à un minimum. Vous signalez des mesures que l'Office a prises pour en arriver à une réglementation plus efficace.

C'est très intéressant, mais nous voulons également savoir ce qui en est des règlements qui entraînent des coûts trop considérables pour certains dans le secteur privé ou dans l'industrie ou, des règlements qui sont inacceptables pour d'autres raisons.

[Texte]

Mr. Edge: Might I just ask you to amplify what you mean by that, because I have really come prepared to focus on the NEB and its regulations. We hope we do not have any substandard regulations at the NEB. I am not sure I understand what you are focusing on.

Mr. Horner: Are you suggesting whether or not we have a review?

Mr. Berger: That is correct.

Mr. Horner: Because as you see, we have any regulations it would be better to leave . . .

Mr. Berger: Yes, that is correct. I was going to go on to say that, in answer to our suggestion number 11 on page 7, you say that the board periodically reviews its regulations and procedures and we are wondering: is this a regular process or an ad hoc process; what are the criteria for review?

Mr. Edge: It is probably something of both. For example, we are just upgrading at the moment the information in a standard code of accounts for pipeline companies. They have been in 12 or more years and we are now making them more relevant the current situation. That is one thing.

• 1440

I might review another. Probably four or five years ago now we imposed regulation on the issue of orders for the export of propane and butane. That was put in when the situation was fairly tight; it was not difficult. We have reviewed on a number of occasions whether those regulations should be kept in force. They have some impact on the pricing and availability of propane and butane on the domestic market, and I think in the last three years we have had a once-a-year annual review of whether we should maintain those regulations. In the light of the climate we are going through on energy, and the difficulties with the Middle East, we have decided to keep them on.

Some other things are done less formally. For example, the board has jurisdiction over international power lines for the export of electricity, and we also, under Part VI, control the export of electricity through licence. We certainly wish to maintain full control of the export of electricity by licence. We are in the process of reviewing the position on the certifying of export power lines. That is not, shall I say, public knowledge; it is an internal review at the moment. These lines tend to be relatively short. The provinces make them as short as they can through the international boundary. We get a certain amount of information on certifying them. We are questioning whether this is necessary at this time but have not come to a conclusion on that point.

I do not know if Mr. Lamar would like to add anything further on that, but that is the sort of situation where we are saying, Do we really need to regulate in the current circumstances; is it really necessary or should we pull back from that form of regulation?

Mr. F. Lamar (General Counsel, National Energy Board): I think the only thing I would add is that I suppose a mitigating

[Traduction]

M. Edge: Je voudrais savoir ce que vous entendez par là parce que je voulais m'en tenir à l'ONE et à ses règlements. Nous espérons bien ne pas avoir de règlements inacceptables à l'ONE. Je ne sais pas si je vous suis bien.

M. Horner: Vous voulez savoir si nous procédions à un examen?

M. Berger: Oui.

M. Horner: Vous pouvez constater que nous énumérons des règlements qui doivent . . .

M. Berger: Oui. J'allais ajouter qu'en réponse à notre suggestion n° 11, à la page 7, vous indiquez que l'Office réexamine de temps en temps ses règlements et ses procédures. Le faites-vous de façon régulière ou au besoin? Quels sont vos critères à ce moment-là?

M. Edge: Il y a probablement un peu des deux. Par exemple, nous examinons actuellement l'information sur un système de comptabilité uniforme pour les compagnies de pipelines. Elles existent depuis douze ans ou plus et nous voulons la mettre à jour.

Je vais vous donner un autre exemple. Il y a quatre ou cinq ans, nous avons établi une réglementation portant sur l'émission d'ordonnances pour l'exportation du propane et du butane. Cette réglementation a été mise en place à une époque où la situation n'était pas critique. Nous l'avons réexaminée à plusieurs occasions afin de voir si elle était toujours nécessaire. Elle a des répercussions sur le niveau des prix et la disponibilité du propane et du butane sur le marché intérieur. Au cours des trois dernières années, nous avons procédé à un examen annuel de cette réglementation. Vu la situation de l'énergie aujourd'hui et les troubles qui se produisent au Moyen-Orient, nous avons décidé de la maintenir pour l'instant.

D'autres mesures sont moins officielles. Par exemple, l'Office a compétence sur les lignes internationales de transmission pour l'exportation d'électricité. Légalement, comme vous le savez, l'Office, en vertu de la Parti IV, contrôle l'exploitation de l'électricité par voie de permis. Nous voulons continuer d'exercer un contrôle sur l'exportation de l'électricité par voie de permis. Nous revoyons actuellement notre position à cet égard. Le public n'est pas nécessairement au courant. Il s'agit d'une révision interne. Ces lignes couvrent habituellement de très courtes distances. Les provinces ont tendance à les restreindre le plus possible lorsqu'elles traversent les frontières. Nous obtenons certains renseignements lorsque nous accordons les permis à cet égard. Nous nous demandons si c'est toujours nécessaire à ce moment-ci mais nous n'en sommes venus encore à aucune conclusion à ce sujet.

M. Lamar voudra peut-être développer le sujet davantage, mais je puis vous dire que nous nous posons des questions. Nous nous demandons si nous avons besoin de tel ou tel règlement dans les circonstances ou si nous devons les abandonner.

M. F. Lamar (avocat-conseil général, Office national de l'énergie): Il y a un fait qu'il ne faut pas oublier lorsqu'on

[Text]

factor against deregulating is that historically Canada has regulated, in one form or another, the construction of international power lines for many, many years. If they were to be deregulated, to some extent it would be a break with historical precedent, if you like. That is about all I can add.

Mr. Edge: I think Mr. Horner has a comment he would like to make.

Mr. Horner: Mr. Berger, with regard to the question of review, I think it is important to review, from the standpoint, I think, that it is incumbent upon a board such as ours that any regulation should be looked at to see if there is a *quid pro quo*, that is, if the economic benefits or societal benefits exceed the economic cost. Of course, I think the procedure is set up to look at that at the time the regulation is passed. I think probably the suggestion being talked about is whether there is any review of regulations that might remain in effect which can no longer pass the *quid pro quo* test. I can see some there.

Mr. Edge: I might say, I come from the private sector and I would use the rather trite proposition: regulation if necessary, but not more regulation than is necessary. That is my whole philosophy in our area of activity.

Mr. Lamar: You have been reading Mr. Mackenzie King.

Mr. Berger: Mr. Horner, I did not catch everything you said but it was quite interesting. You seemed to say that there is a procedure set up when a regulation is passed for review?

Mr. Horner: I know there is a definite procedure and I am sure Mr. Lamar could outline it.

Mr. Berger: There is or there is not?

Mr. Horner: There is.

Mr. Berger: There is.

Mr. Horner: That is my understanding. I think that is disclosed in this brief, it is not? The procedure, the orders in council, and one thing or another? When regulations are passed, as I understand it, they eventually go through the legislative committee of justice and there is a recommendation before they go to Privy Council. That is my understanding. It is looked at from the point of view of the economics.

Mr. Berger: In other words, it is reviewed at the outset. When you referred to a review procedure, I thought you meant a procedure of review after the fact.

Mr. Horner: I can see some merit to that. I am not in a position to say that we do or we do not do it at the present time.

Mr. Edge: We do not have that number of regulations. What we do have is an act of Parliament, our main one being the NEB Act. We also operate under the Petroleum Administration Act and the department act. We are periodically reviewing, although not on a completely formalized basis, as I said, whether we should continue to regulate the exports of propane and butane. What we perhaps assume automatically is we will continue to regulate pipelines, which are a natural monopoly in most cases and which we also regulate for safety

[Translation]

parle de libéraliser ces règlements. Historiquement, le Canada a toujours réglementé, sous une forme ou une autre, la construction de lignes internationales de transmission. En libéralisant ces règlements, il va à l'encontre du précédent historique, si vous voulez. C'est tout ce que je puis ajouter à ce sujet.

M. Edge: Je pense que M. Horner désire intervenir.

M. Horner: En ce qui concerne le réexamen, monsieur Berger, je pense qu'un office comme le nôtre a le devoir de décider à un moment ou à un autre si les avantages économiques et les avantages pour la société de telle ou telle réglementation compensent les coûts qu'elle entraîne. Évidemment, la procédure au moment de l'établissement de la réglementation amène à poser la question. Ce qui est proposé, cependant, c'est un réexamen des règlements afin de voir s'ils peuvent toujours répondre à ce critère des avantages par rapport au coût. Il peut y en avoir qui n'y répondent plus.

M. Edge: Je dois dire que je suis issu du secteur privé et que je serais porté à reprendre la vieille formule des règlements s'ils sont nécessaires, mais pas plus de règlements qu'il n'est nécessaire. C'est le principe que j'applique dans ce secteur d'activités.

M. Lamar: Vous avez lu Mackenzie King.

M. Berger: Je n'ai pas compris tout ce que vous avez dit, monsieur Horner, mais vous avez piqué mon intérêt. Vous avez semblé indiquer qu'il y avait une procédure de révision une fois que les règlements étaient adoptés?

M. Horner: Il y a définitivement une procédure. M. Lamar peut l'expliquer.

M. Berger: Il y en a une ou il n'y en a pas?

M. Horner: Il y en a une.

M. Berger: Il y en a une.

M. Horner: Je le crois. N'est-elle pas décrite dans le mémoire? N'est-il pas question de la procédure, des décrets du conseil, d'autres choses? Si je comprends bien, les règlements, une fois adoptés, passent par le Comité législatif de la Justice et donnent lieu à une recommandation au Conseil privé. Ils donnent lieu à des critères ayant trait aux avantages et au coût.

M. Berger: En d'autres termes, ils sont examinés au moment de leur adoption. Je pensais au départ que vous vouliez parler d'un examen qui intervienne par la suite.

M. Horner: J'y verrais certains avantages. Je ne suis pas en mesure de dire si nous le faisons ou non.

M. Edge: Nous n'avons pas tellement de règlements. Nous avons une loi du Parlement, la Loi sur l'Office national de l'énergie surtout. Nous avons également la Loi sur l'administration du pétrole et la loi du ministère. Nous procédons à des examens de temps en temps, même si ce n'est pas toujours sous une forme officielle. Comme je l'ai dit, par exemple, nous examinons actuellement l'opportunité de continuer de réglementer les exportations de propane et de butane. Nous supposons facilement que nous allons continuer de réglementer les

[Texte]

and environmental things. We never would expect to have a sunset clause on that particular type of operation.

• 1445

Mr. Berger: Our questions are specific in that they are directed to your board, but there are other regulatory agencies in the country which have many more regulations than you, and we are trying to determine whether there are any lessons we can learn from your experience which could be applied to the area of regulation as a whole. That is why we are trying to see whether there is any kind of a systematic basis, not be too complicated, that you are using, or any kind of systematic basis that can be applied to other regulatory agencies.

On page 9 of your brief, you stated in commenting on our Suggestion 16 that you agree with the principle that "The Policy mandate of an agency should be clearly stated in its enabling act". Is this currently a problem for the National Energy Board? Are the various enabling statutes relevant to the NEB too broad, containing conflicting mandates?

Mr. Edge: We do not think so. I think you may want to test it in other ways. The board does not directly deal with policy. We really operate under the mandate in each act, such as in the NEB Act, certifying for public convenience the necessity of pipelines in interprovincial and international trade, and international power lines, the regulation of tolls, and the export of gas, oil, and electricity. The mandate is clearly stated in the act. The criteria to be used are stated in the act, and we are not then directly involved in policy.

Now you may say—and I am quoting you, perhaps, a case which has not yet come before us and which obviously will. If the government decides, as a matter of policy—and I understand a major policy statement is pending—the government wants a pipeline into the Maritimes, and it puts into it the teeth needed to make it happen, of course the board would recognize that policy position in coming to any conclusion under the criteria of the act as to whether to certificate a pipeline in the Maritimes. So we are cognizant of the existence of a public policy, but it is not contained in the act per se.

The act sets out, I think in Section 44, the criteria we may look at in certifying a pipeline. If I might read them, we have to recognize:

- (a) the availability of oil or gas to the pipeline, or power . . .
- (b) the existence of markets, actual or potential;
- (c) the economic feasibility of the pipeline . . .
- (d) the financial responsibility and financial structure of the applicant the methods of financing . . .
- (e) any public interest that in the Board's opinion may be affected by the granting or the refusing of the application. Therefore we are really required to take the total public interest into account, including socio-economic and environmental matters. We may be unique in this, but I do

[Traduction]

pipe-lines, qui sont un vrai monopole dans la plupart des cas. Nous devons veiller aussi à la sécurité et au respect de l'environnement. Nous ne nous attendrions pas à une clause de caducité sur ces règlements.

M. Berger: Nos questions sont précises et s'adressent à votre office. Il y a cependant d'autres organismes de réglementation au pays qui sont plus actifs que vous. Nous voudrions savoir si votre expérience vous permet de tirer des leçons qui pourraient être utiles au processus global de réglementation. Nous voulons savoir si vous avez pu mettre au point un système assez simple applicable à d'autres organismes de réglementation.

A la page 9 de votre mémoire, vous indiquez, en réponse à notre suggestion 16, votre accord sur le principe voulant que le mandat général d'un organisme soit clairement établi dans la loi habilitante. Est-ce un problème pour l'Office national de l'énergie? Les diverses lois habilitantes qui vous concernent sont-elles trop vagues, vous confient-elles des mandats contradictoires?

M. Edge: Nous ne croyons pas. Vous voulez peut-être appliquer d'autres critères. L'Office ne s'occupe pas de grande politique. Nous avons un mandat précis dans chaque loi; dans la loi sur l'Office national de l'énergie, il s'agit, en vue de la commodité du public, de permis sur les pipe-lines nécessaires au commerce interprovincial et international, sur les lignes internationales de transport d'électricité, sur la réglementation des droits de péage et l'exportation du gaz, du pétrole et de l'électricité. Le mandat est clairement établi dans la loi. Les critères applicables y sont indiquées. Nous ne nous occupons pas directement de grande politique.

Vous voulez peut-être parler d'un cas dont nous n'avons pas encore été saisi, mais dont nous allons être sûrement saisis. Si le gouvernement décide, comme politique—et je crois savoir qu'une déclaration de principe est attendue à ce sujet—de construire un pipe-line vers les provinces maritimes et de prendre les moyens pour le réaliser, évidemment, l'Office va tenir compte de cette décision politique dans l'application de son mandat et approuver la construction de ce pipe-line. Nous devons donc tenir compte des politiques de l'État, mais il n'en est pas question dans la loi elle-même.

La loi elle-même, à l'article 44, je pense, établit les critères que nous devons utiliser lorsque nous approuvons la construction d'un pipe-line. Nous devons considérer ce qui suit:

- (a) l'accessibilité du pétrole ou du gaz aux pipe-lines, ou de la force motrice . . .
- (b) l'existence des marchés, effectifs ou possibles;
- (c) la praticabilité économique du pipe-line . . .
- (d) la responsabilité et la structure financières de l'auteur de la demande, les méthodes de financement . . .
- (e) tout intérêt public qui, de l'avis de l'office, peut être atteint par l'octroi ou le rejet de la demande. Nous devons donc tenir compte de l'intérêt public de façon globale, y compris des questions socio-économiques et environnementales. Nous sommes peut-être dans une situation

[Text]

not think there is any exact policy stated in the NEB act. But the criteria we would have to obey are clearly there.

If I may illustrate that on exports, I think Section 83 defines the criteria which the Board has to live with to determine whether gas or oil is surplus to Canadian needs. It says:

... The Board shall satisfy itself that

(a) the quantity of gas or power to be exported does not exceed the surplus remaining after due allowance has been made for the reasonably foreseeable requirements for use in Canada having regard, in the case of an application to export gas, to the trends in the discovery of gas in Canada; and

(b) the price to be charged by an applicant for gas or power exported by him is just and reasonable in relation to the public interest. So our criteria are set forth in our act, and do not descend on us as policy statements from the government.

Mr. Berger: The only thing is when you were reading out some of the policy ...

Mr. Edge: Criteria.

• 1450

Mr. Berger: ... some of the criteria that you have there. You mentioned a couple. You mentioned on the one hand you are supposed to consider the economic feasibility of—I suppose, a pipeline, is it?

Mr. Edge: Yes. Yes.

Mr. Berger: And then on the other hand, you are supposed to consider the public interest. Well, that could obviously be very contradictory. It might not be economically feasible to build a pipeline to the Maritimes, but if the government, in its wisdom, decides that is what they want to do, that it is in the public interest, would you be inclined to try to figure out a way that it was economically feasible, even if it was not?

Mr. Edge: No. We assume if the government makes a policy that is in the public interest, they will put with it the infrastructure and financing and other things to make it economically viable, which will then be able to satisfy that criteria. The board, cannot of its own volition in deciding on an application, make it economic by wishing it to be so. There has to be some substance, either from a private party or the government to make the pipeline, in this case, viable.

Mr. Berger: I may be getting a bit off the topic here, but there have been some criticisms—certainly I think there are some parties here in the House which question whether or not we should even be exporting gas at all, or any energy, and there is some question about the amount of reserves that we have here, and you have come out with various reports from time to time indicating that there are plentiful reserves, and therefore authorizing exports. Are you satisfied with your policy directives in that respect?

[Translation]

exceptionnelle, mais nous n'avons pas de politique précise à suivre au terme de la loi sur l'Office national de l'énergie. Les critères que nous devons respecter, cependant, sont clairement établis.

A titre d'exemple, je puis citer les exportations. Je pense que l'article 83 définit les critères que doit utiliser l'office pour juger s'il y a des excédents de pétrole ou de gaz pour les besoins canadiens. L'article prévoit ce qui suit:

... l'office doit s'assurer

(a) que la quantité de gaz ou de force motrice à exporter ne dépasse pas l'excédent après les déductions voulues pour les besoins d'utilisation raisonnablement prévisibles au Canada, en égard, dans le cas d'une demande d'exportation de gaz, à l'orientation de la découverte du gaz au Canada; et

(b) que le prix devant être exigé par l'auteur de la demande, pour du gaz ou de la force motrice par lui exportés, est juste et raisonnable en fonction de l'intérêt public. Nos critères sont clairs; ils ne partent pas de déclarations politiques émanant du gouvernement.

M. Berger: Mais dans ce que vous avez lu au sujet des politiques ...

M. Edge: Des critères.

M. Berger: ... des critères, il y a quelque chose qui ressort. Vous dites que vous êtes censé tenir compte de la rentabilité, je suppose qu'il s'agit de celle du pipeline?

M. Edge: En effet.

M. Berger: D'autre part, vous devez prendre en considération l'intérêt public. Ces deux obligations peuvent être contradictoires. Il n'est peut-être pas rentable de construire un pipeline vers les provinces Maritimes, mais si le gouvernement, dans sa sagesse, décide de le faire, décide qu'il y a de l'intérêt public, vous êtes prêt à envisager, contre toute logique, qu'il puisse être rentable?

M. Edge: Non. Nous supposons que si le gouvernement fait un choix politique et décide qu'un tel pipeline est dans l'intérêt public, il prévoira l'infrastructure et le financement nécessaire pour qu'il soit rentable, ce qui satisfera aux critères établis. L'Office, lorsqu'il examine une demande, ne peut pas de lui-même faire qu'un pipeline est économique. Il doit avoir des raisons de croire, en examinant l'appui d'une compagnie privée ou du gouvernement, comme dans ce cas-ci, que le projet est rentable.

M. Berger: Je m'éloigne peut-être du sujet, mais vous devez savoir que certaines critiques se sont fait entendre. Il y a des partis à la Chambre des communes qui se demandent si nous devrions même exporter du gaz ou toute autre forme d'énergie. Des doutes sont émis quant au volume de nos réserves. Toutes sortes de rapports ont été publiés voulant que les réserves soient abondantes et que l'exportation soit possible. Êtes-vous satisfait des directives générales que vous recevez à ce sujet?

[Texte]

Mr. Edge: We do not receive any policy directives in that respect. The board, at the moment, is not in a position to receive policy directives. There are people who would like to change that, but we operate under the act as it now is. I believe, first of all with the question of exports, that the board, as I read out from Section 83 of the NEB Act, is entitled to make a finding if gas is surplus, and the criteria for finding it surplus is set out here. We have to take into account the foreseeable requirements for use in Canada, as well as the trends in the discovery of gas; those criteria are clearly set forth in the act. If we find there is a surplus, and, at the same time, after a public hearing, we find it is in the public interest to export it, we make that recommendation to the Governor in Council. The Governor in Council has the final deciding power on a licence for export, and they may reject or accept the board's decision. But, the ultimate deciding point on the export of gas, electricity or oil is the Cabinet. The many criteria that we operate under are set forth in our act, and Mr. Lamar, our counsel, ensures that we obey the requirements of our act of Parliament. The reverse, of course, is: if we deny it, it does not even go to Cabinet and that is the finish of the application.

Now, on the reserves, this is a highly technical matter. The board is accused of using industry data. Quite frankly, there is very little other data than industry data. They do all the seismic. They do the drilling. We have some very competent geologists, both in Calgary—we have a local staff there—and here, and they independently interpret that data. They also check with the provincial regulatory bodies on their interpretation of the data, and we put a very thorough analysis onto the reserves, but you will appreciate that the reserves are not something you can exactly go out and measure in the ground.

The Chairman: Could I just ask a question supplementary to that? What would be the impact on your board if the executive branch decided, or Parliament decided, that they wanted to instruct you differently? Supposing they wanted to insert a new policy mandate into the law in the calculation of reserves or something or whatever, would you welcome that type of flexibility? It seems to me that what you are telling us is that it is a fairly inflexible system right now and you have a very narrow decision to make and it determines what type of decision goes to cabinet. Would you want cabinet to be able to indicate certain things to you at certain times?

• 1455

Mr. Edge: Let me respond to one aspect first. I think we have a very broad mandate. I think some of the problems we look at are . . .

The Chairman: Oh, I am sure they are.

Mr. Edge: . . . very major, very fundamental.

I came on the board on January 1, 1971, but I think if one goes back to the board and commission, the setting up of the board was primarily to get out of the political arena, shall we say, some of the very contentious items which were better dealt with in the public hearing process and the calmer quasi-judi-

[Traduction]

M. Edge: Nous ne recevons pas de directives générales à ce sujet. L'Office n'est pas en mesure de recevoir des directives générales. Il y a des gens qui voudraient modifier cet état de choses, mais il faut respecter la loi telle qu'elle est. En ce qui concerne l'exportation, de la façon dont j'interprète l'article 83 de la Loi sur l'Office national de l'énergie, celui-ci a le droit de décider si du gaz est excédentaire. Le critère qui doit lui servir est établi ici. Nous devons tenir compte des besoins prévisibles internes et des tendances dans la découverte du gaz. La loi est claire à ce sujet. Nous déterminons s'il y a excédent de gaz et, dans un même temps, après des audiences publiques, nous jugeons s'il est dans l'intérêt public de l'exporter, nous présentons alors une recommandation au gouverneur en conseil. C'est lui qui décide en dernier lieu d'accorder ou non le permis d'exportation. Il peut accepter ou rejeter la décision de l'Office, et c'est lui et le Cabinet qui décident, en dernier lieu, de l'exportation du gaz, d'électricité ou de pétrole. Les nombreux critères auxquels nous sommes soumis sont établis dans notre loi habilitante. M. Lamar, notre avocat-conseil, veille à ce que nous satisfaisions à toutes les exigences établies dans la loi. Par ailleurs, si nous rejetons la demande, elle ne se rend même pas au Cabinet. Elle s'arrête là.

Quant aux réserves, il s'agit d'une question très technique. L'Office est accusé de se fier aux données qui proviennent de l'industrie. Il faut dire qu'il n'y en a pas tellement d'autres. C'est l'industrie qui fait toute la prospection sismique. C'est elle qui fait le forage. Nous avons des géologues très compétents à Calgary, où nous maintenons du personnel, et ici, ils peuvent donner un avis indépendant. Ils vérifient leur interprétation avec les organismes provinciaux de réglementation. Nous procédons à une analyse très complète des réserves. Vous devez comprendre, cependant, qu'il est impossible de les mesurer avec exactitude là où elles se trouvent.

Le président: Puis-je poser une question supplémentaire à ce sujet? Comment réagirait votre office si le bras exécutif ou le Parlement décidait de vous donner d'autres instructions? Supposons qu'il veuille vous confier un nouveau mandat général par voie législative pour ce qui est de l'établissement des réserves ou pour toute autre question? Seriez-vous d'accord pour introduire une telle souplesse dans le système? Vous nous dites, en somme, que le système est assez rigide actuellement. Vous n'avez pas tellement de marge pour prendre votre décision, ce qui explique le genre de décision que vous renvoyez au Cabinet. Voudriez-vous que le Cabinet puisse insister sur des points précis à certains moments?

M. Edge: Je vais établir un premier point. D'abord je pense que notre mandat est très large. Certains problèmes sur lesquels nous sommes appelés à nous pencher . . .

Le président: J'en suis sûr.

M. Edge: . . . sont très importants, sont fondamentaux.

Je suis venu à l'Office le 1^{er} janvier 1971, mais je puis remonter en arrière. Au départ, je pense que l'Office a été créé surtout pour enlever à l'arène politique, si je puis dire, certaines questions très litigieuses qui se prêtaient davantage aux audiences publiques et à une atmosphère plus calme et quasi-

[Text]

cial setting rather than the intense lobbying that certainly goes on on specific issues.

Obviously, major policy decisions will always be the prerogative of the government. The board has never challenged that or had any other views on it. But I cannot imagine the cabinet getting involved in a technical assessment of reserves or matters of that sort.

If the government wishes to give the board policy direction it always has the freedom to do so by changing the act that we operate under, and we leave that to the government's choice.

The Chairman: And you feel that would be the best way for them to do it, by amending legislation rather than by Order in Council?

Mr. Edge: Well, I do not think by Order in Council you can change an act of Parliament.

The Chairman: No, you cannot.

Mr. Edge: We operate under the criteria that are in the act itself.

The Chairman: I am hypothesizing a situation in which you put a section in your act saying that your policy mandate can be changed by Order in Council. That would require legislation to do that. But then you would be getting directives down from cabinet all the time.

Mr. Edge: We do not regard ourselves as having a policy mandate; we regard ourselves as having an act of Parliament which requires us to deal with applications on the basis of the criteria set forth in the act.

The Chairman: I understand that, I am just hypothesizing.

Mr. Cook: I do not think you are hypothesizing. Is there not something before the courts right now, the question of an Order in Council changing an act?

The Chairman: I know we promised to keep partisan politics out of the Chair, and I own up to being a Liberal, but apart from comments on Mackenzie King this has been a very unbiased Committee so far.

Mr. Edge: Let me give you an example where I believe an Order in Council can change what the board does. I say "I believe", but at the moment what was Regulation 11.(a) and is now Regulation 14 under Part VI, the board can make recommendations to the government when certain things happen about the price charged, and so on, of natural gas. The Governor in Council could, if it so wished, change that regulation to have it happen somewhat differently.

Mr. Horner: With regard to the policy directives, just speaking generally, I am sure you are familiar with the Law Reform Commission's report on regulations and Gregory Kane's book. I agree with what they have to say with regard to policy directives—if there are such things as policy directives. I also agree with what the Chairman said with regard to the NEB at the present time.

Historically speaking, the NEB is a quasi-judicial body, independent, consequently it can be politically very handy; a

[Translation]

judiciaire, par opposition à l'atmosphère dans laquelle les groupes de pression cherchent à exercer leurs fonctions.

Il est évident que les grandes décisions politiques appartiennent toujours au gouvernement. L'Office ne l'a jamais contesté. Je ne vois pas cependant comment le Cabinet pourrait s'occuper de choses aussi techniques que l'établissement des réserves.

Si le gouvernement désire orienter l'Office dans une autre direction, il peut toujours modifier la loi qui le régit. Nous n'avons rien à y voir.

Le président: Vous pensez qu'à ce moment-là la meilleure façon de procéder pour le gouvernement est de modifier la loi et non de procéder par décret du Conseil?

M. Edge: Je ne pense pas qu'il soit possible de modifier une loi du Parlement par décret du Conseil.

Le président: Non.

M. Edge: Nous nous en tenons aux critères établis dans la loi.

Le président: Je parle d'une situation hypothétique où un article de la loi permettrait de modifier votre mandat général par décret du Conseil. Il faudrait modifier la loi d'abord; mais après vous recevriez vos directives du Cabinet tout le temps.

M. Edge: Nous ne croyons pas avoir de mandat relativement aux politiques gouvernementales. Nous estimons que nous existons en vertu d'une loi du Parlement qui nous oblige à examiner les demandes à partir de critères bien précis établis dans la loi.

Le président: J'émettais une hypothèse.

M. Cook: Ce n'est pas seulement une hypothèse. N'y a-t-il pas actuellement devant les tribunaux un cas de décret du Conseil qui modifie une loi?

Le président: Je sais que nous avons promis de tenir la présidence à l'écart de toutes questions politiques. Et voilà que j'agis comme un libéral. A l'exclusion des commentaires sur Mackenzie King, le Comité s'était montré impartial jusqu'ici.

M. Edge: Je vais vous donner un exemple de la façon dont, selon moi, un décret du Conseil peut avoir des répercussions sur le travail de l'Office. Je dis «selon moi»; il n'en demeure pas moins qu'en vertu de l'article 11.a), partie IV, du règlement, devenu maintenant l'article 14, l'Office peut faire des recommandations au gouvernement lorsque certains événements se produisent entre autres, dans les prix du gaz naturel. Le gouverneur en Conseil pourrait, s'il le désirait, modifier le Règlement et, conséquemment, la situation.

M. Horner: En ce qui concerne les directives touchant la politique, je vais en parler de façon très générale, je pense que vous connaissez le rapport de la Commission de réforme du droit sur la réglementation et le volume de Gregory Kane. Je souscris à leurs idées sur les directives touchant la politique, s'il existe vraiment de telles directives. J'approuve également ce que dit le président au sujet de l'ONE actuellement.

Historiquement, l'ONE a toujours été un organisme quasi-judiciaire indépendant; c'est ainsi qu'il a pu être très utile; les

[Texte]

mistake made is not the government's; today it is the independent body that made the mistake.

On the other hand there is a great move afoot now about political accountability.

Mr. Cook: Could I ask a corollary question, Mr. Chairman, on a hypothetical situation? Let us presume the Government of Canada announced that they want the Q and M pipeline built to the Maritimes. If that announcement is made it is pure policy. Is not anything that you do in the way of hearings of the National Energy Board almost redundant from that point on?

Mr. Edge: No.

Mr. Cook: Why not?

Mr. Edge: Merely because the government says it wants it will not make it happen. I am assuming the government, if it makes a policy statement, will also make whatever else is appropriate in terms of pricing decisions, financing subsidies or other arrangements which would make the primer happen.

It would alter the normal scope of our hearing, but if the government decided it wanted that pipeline and was prepared to deal with the pricing and the financing and other aspects of it, and if the applicant can also satisfy some environmental thing—because I do not think the government by itself would wish to build a pipeline, irrespective of environmental concerns—if the government by its policy statement does put in place the things which would make that pipeline happen, I am sure the board would reopen its hearing or take some other such action and deal with the matter in the knowledge of the government policy and the other things the government was prepared to do to make it happen.

• 1500

Mr. Cook: I think you answered my question one way and another way as well. I said your hearings would be redundant, because obviously if the government is going to do it they are going to do it, and you are suggesting that you are still going to hold hearings. Are you telling me that the National Energy Board would then, in a report, come out and say absolutely no, this cannot be done for environmental reasons, for this, that and the other thing?

Mr. Edge: No, I really have some difficulty answering hypothetical questions but let me, to be helpful, put it this way: If the government wants to do it, regardless of the National Energy Board, it can legislate it. If it wishes to do it through the medium of the National Energy Board, which has many great merits on building a pipeline in terms of safety, control of construction, environment, socio-economic, and so on, the board would obviously give very heavy weight to what the government is doing in terms of the pieces it has announced to make it happen. The board would also have to deal with other outstanding things. It may issue a conditional certificate saying that it has prepared the certificate provided the company will do A, B, C, D and E, which are not yet in place. In the Maritimes, the board said the environmental information was quite superficial at that time and they

[Traduction]

erreurs ne sont pas celles du gouvernement, mais de l'organisme indépendant.

Par ailleurs, il est grandement question aujourd'hui de l'imputabilité politique.

M. Cook: Puis-je poser une question supplémentaire, monsieur le président? Je voudrais aussi soumettre une hypothèse. Supposons que le gouvernement canadien se prononce en faveur de la construction du pipe-line Q et M dans les provinces maritimes. La décision serait purement politique. Est-ce que les audiences de l'Office national de l'énergie à ce moment-là ne deviendraient pas tout à fait inutiles?

M. Edge: Non.

M. Cook: Pourquoi pas?

M. Edge: Le souhait du gouvernement et la réalité sont deux choses. Je suppose que le gouvernement, s'il fait un tel énoncé de politique, a également l'intention de prendre toutes les mesures appropriées relativement au prix, aux subventions et le reste pour que le projet se réalise.

Nos audiences n'auraient peut-être pas la même portée que d'habitude, mais si le gouvernement se prononçait en faveur du pipe-line et était prêt à prendre les mesures relatives aux prix, au financement et le reste, et si le requérant pouvait satisfaire aux normes environnementales—je suppose que le gouvernement ne voudrait pas faire construire le pipe-line sans tenir compte des effets sur l'environnement—donc si le gouvernement prenait sa décision et faisait le nécessaire pour que le projet se réalise, je suis sûr que l'Office reprendrait des audiences ou procéderait autrement en tenant compte de la politique gouvernementale et des mesures que le gouvernement aurait prises en vue de la réalisation du projet.

M. Cook: Je pense que vous avez répondu à ma question de deux façons. J'ai dit que vos audiences deviendraient inutiles parce que le gouvernement aurait décidé d'avance. Vous avez indiqué qu'il y aurait quand même des audiences. Vous voulez dire que l'Office national de l'énergie pourrait, dans son rapport, opposer un refus catégorique pour des raisons environnementales ou pour d'autres raisons?

M. Edge: Non. J'ai bien du mal à répondre à des questions hypothétiques, mais je vais essayer. Si le gouvernement y tient absolument, il peut arriver à ses fins en légiférant, quoi que l'Office national de l'énergie fasse. S'il fait appel à l'Office national de l'énergie, ce qui peut être indiqué du fait que des questions de sécurité, de contrôle de la construction, d'effet sur l'environnement, des questions socio-économiques et d'autres peuvent se poser dans la construction d'un pipe-line, l'Office examinera avec attention les mesures énoncées par le gouvernement en vue de la réalisation du projet. L'Office aurait quand même à s'occuper d'autres questions. Il pourrait accorder un permis à la condition que la compagnie du pipe-line fasse telle ou telle chose encore manquante. Dans les provinces maritimes, l'Office a indiqué que les renseignements sur l'environnement étaient trop superficiels à ce moment-là et a exigé qu'une équipe retourne sur les lieux pour parfaire les études.

[Text]

required a crew of men to go back and do the environmental studies to make it happen.

If the government wants it and believes the board is the best way of certificating and controlling that pipeline, then presumably the government will recognize that we have to continue the hearings to be sure that the environmental impacts are mitigated and are satisfactory to the board.

Mr. Cook: You would be dealing, then, with the administration and regulation rather than the judicial decision as to whether it should or should not go ahead?

Mr. Edge: I think that is basically correct, provided the government puts the substance to make the pipeline happen. That is what I am saying.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Edge: Just let me comment, in case Mr. Lamar thinks I am going too far in my observations.

Mr. Lamar: I think I simply have to add this, from a legal standpoint: You are getting into an area that sometimes lawyers refer to as "dictation" in the legal sense of that word. So if, in the absence of some empowering legislation, the government of the day attempted to dictate to the board a given result on the pipeline and the board accepted that dictation and acted in accordance with it, it would be a very simple matter to upset the whole thing in the courts, simply because the board did not exercise the discretion given to it by law in a legally accepted manner.

Mr. Edge: But, at the moment, I am not aware of any occasion on which the government has ever dictated to the board, in my 10 years on the board.

I might add this, though; We told you we have policy directives, but I have often posed the question, if the government wanted to oppose a policy direction of the board on the northern pipeline, the choice between the Canadian Arctic Gas Pipeline Limited and the Foothills Group, what policy direction would they have given the board? I have often tried to think what that would be. It is not the easiest situation, for the government to give a policy direction in choosing between competing applications.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: I began with dwelling a bit on this area of the policy process. Do you have any views, Mr. Edge, on making the government policy communications process a more formal one? For example, the telecommunications bill that was introduced in late 1978 provided for formal government policy directions to the CRTC and a similar provision has been proposed for the CTC. Do you think this is a . . .

Mr. Edge: I am not familiar with either of those and I would think the application in the energy field is not completely parallel. If I read the newspapers, I am told that there will be a national energy statement of the government forthcoming within the next few weeks, they do not know exactly when. I assume that that will, in fact, be a very clear statement, but I will have to wait to see it to find out.

[Translation]

Donc, si le gouvernement souhaite la réalisation du projet et qu'il est d'avis que l'Office est le mieux placé pour approuver le pipe-line et en surveiller la construction, il faut supposer qu'il reconnaîtra la valeur des audiences pour limiter et rendre acceptables aux yeux de l'Office les répercussions sur l'environnement.

M. Cook: Vous vous limiteriez alors à la gestion et à la réglementation; vous ne seriez pas appelés à décider si le projet doit être réalisé ou non.

M. Edge: C'est à peu près cela, en supposant que le gouvernement prenne les mesures qui s'imposent pour la réalisation du pipe-line. C'est ce que je disais.

Le président: Monsieur Berger.

M. Edge: Une observation, au cas où M. Lamar penserait que je vais trop loin.

M. Lamar: Je dois ajouter ceci, sur le plan juridique. Vous parlez d'une situation où les avocats parlent parfois «d'imposition» au sens juridique du terme. Si, en l'absence d'une législation habilitante, le gouvernement du jour essayait de dicter à l'Office une décision quelconque touchant le pipe-line, et que l'Office accepte cette imposition et agissait en conséquence, il serait assez simple de couper court au projet devant les tribunaux, tout simplement parce que l'Office n'aurait pas exercé de façon acceptable le pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi.

M. Edge: Pendant les 10 ans que j'ai été à l'Office je n'ai pas eu connaissance d'un cas où le gouvernement ait essayé de dicter sa conduite à l'Office.

Par ailleurs, nous vous avons dit que nous avons des directives touchant la politique. Je me pose souvent la question, cependant. Si le gouvernement voulait imposer à l'Office une direction politique concernant le pipeline du Nord, le choix entre Canadian Arctic Gas Pipeline Limited et le groupe Foothills, qu'est-ce que cette direction politique pourrait bien être? Je me suis très souvent posé la question. Ce n'est pas un choix facile à imposer pour le gouvernement.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: J'avais commencé à traiter de cette question de politique. Vous avez des vues précises, monsieur Edge, sur la nécessité de rendre plus officielles les communications ayant trait aux politiques du gouvernement? Par exemple, le bill sur les télécommunications qui a été présenté à la fin de 1978 permettait au gouvernement de donner des instructions officielles au CRTC sur la politique à suivre; la même chose a été proposée pour la CCT. Croyez-vous que . . .

M. Edge: Je ne connais pas très bien ces propositions. Je pense cependant qu'il est difficile de les appliquer telles quelles dans le domaine de l'énergie. A la lecture des journaux, j'apprends que le gouvernement a l'intention de faire une déclaration sur l'énergie d'ici quelques semaines, la date n'est pas précisée. Je suppose qu'il s'agira d'une déclaration très claire, mais je dois attendre pour en être sûr.

[Texte]

Mr. Berger: A final question, and then perhaps I will let other people ask some questions. It is our understanding that you feel the policy advisory role of the board has greatly diminished since 1959 when the board was created.

• 1505

Mr. Edge: There was no Department of Energy, Mines and Resources at that time.

Mr. Berger: That is correct. If the policy advisory role has diminished, or basically, first of all, could you perhaps explain to us what the present policy advisory role is of the board.

Mr. Edge: That is not an easy question. I could answer it simply by saying that it is virtually nonexistent. I think, in 1967 the Department of Energy, Mines and Resources was set up to provide the over-all policy co-ordination on energy matters for Cabinet and obviously that diminished very greatly the role of the board. The board has an advisory capacity under Part II of the act but it has very little budget to carry out any special studies in that area. What the board does do is, directly or indirectly, provide advice on areas which are very close to the board's responsibilities as set forth in the act. For example, on November 4, we are starting a cross-Canada hearing on energy supply and demand. That is done under our own initiative. In fact it has other benefits for us, it provides a start to the Arctic LNG project hearing for example.

We have very experienced people with detailed knowledge on reserves, deliverability, and demand in various parts of Canada for different types of fuel. We think this pool of expertise is quite valuable to the government when we carry out a supply-demand inquiry and publish our findings, making them available to the government and the public. It is also said, although I do not necessarily agree with it, that we tend to make policy by recommending exports, say, of natural gas or certificating the pipelines. Legally, we are dealing with applications before us and I think it is for you to judge whether that is policy-making. But it is only really in areas close in to our legally mandated activities that we, as it were, have advisory roles.

For example, on natural gas we have advised the government, as we can do formally through regulation 14, whether gas prices should be changed and, if so, for what reason and what are the factors to be considered in the government making its ultimate decision. We have staff who keep a very close watch on all the complexities of the United States market for natural gas and, quite frankly, we feel the government benefits from an advisory function. I personally have advised the government, for example, on the legislation on the Northern Pipeline Act. That was done in conjunction with other people but the board has a vast pool of expertise on the practical problems of pipelining and we think those contributions useful material for the government to have. But whether they are policy advisory is a matter of debate.

[Traduction]

M. Berger: Une dernière question avant de céder la parole à mes collègues. Nous avons des raisons de croire que, selon vous, le rôle de conseiller en matière de politique de l'Office a beaucoup diminué depuis 1959, époque à laquelle l'Office a été créé.

M. Edge: Il n'y avait pas de ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources à l'époque.

M. Berger: J'en conviens. Si ce rôle a diminué... mais, avant, vous feriez peut-être mieux de nous dire en quoi consiste actuellement le rôle de conseiller en matière de politique de l'Office.

M. Edge: Il n'est pas facile de répondre à cette question. Tout ce que je puis dire, c'est qu'il est presque inexistant. C'est en 1967, je pense, que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a été créé pour assurer la coordination d'ensemble des politiques touchant l'énergie; il est évident que la création de ce ministère a beaucoup diminué le rôle de l'Office. L'Office a un rôle de conseiller en vertu de la partie II de la loi, mais il n'a pas les fonds nécessaires pour lui permettre de mener des études spéciales. L'Office cependant donne des avis directement ou indirectement, sur les questions qui le touchent de très près, telles que définies dans la loi. Par exemple, le 4 novembre, nous avons amorcé à l'échelle du Canada des audiences sur l'offre et la demande d'énergie. Nous avons nous-mêmes décidé de ces audiences. Pour nous, elles présentent d'autres avantages. Elles nous permettent de lancer en même temps les audiences sur le projet de GNL de l'Arctique.

Nous comptons dans nos rangs des gens qui connaissent très bien l'état des réserves, les modes de livraison et la demande touchant les divers combustibles dans les diverses régions du Canada. Nous croyons que notre compétence peut être très utile au gouvernement et au public dans une étude sur l'offre et la demande. On prétend aussi, même si je n'approuve pas nécessairement cette opinion, que nous créons des politiques en recommandant l'exportation de gaz naturel, par exemple, ou en approuvant des pipe-lines. Juridiquement, nous examinons les demandes qui nous parviennent. C'est à vous de juger si cela revient à établir des politiques. Ce n'est donc que pour les questions qui relèvent très étroitement de nous que nous sommes appelés à jouer un rôle de conseiller.

Par exemple, en ce qui concerne le gaz naturel, nous avons conseillé le gouvernement, comme nous sommes habilités à le faire en vertu du règlement numéro 14, quant à l'opportunité de modifier les prix, quant aux raisons qui y poussent, quant aux facteurs que le gouvernement doit prendre en considération dans sa décision finale. Nous avons des gens qui surveillent attentivement les moindres ramifications du marché américain du gaz naturel; franchement, nous pensons que le gouvernement a avantage à prendre nos conseils. Personnellement, j'ai conseillé le gouvernement en ce qui concerne la Loi sur le pipe-line du nord, par exemple. C'était en compagnie d'autres personnes, mais il n'en demeure pas moins que l'Office détient des compétences considérables en matière de pipe-lines et de programmes connexes. Nous pensons qu'ils ne peuvent que bénéficier au gouvernement. Il reste à voir si elles peuvent avoir un effet au niveau de la politique.

[Text]

Mr. Berger: I understand you have acknowledged, however, that there may be some drawbacks in a regulatory agency also serving in an advisory capacity. Would you care to elaborate on that?

Mr. Edge: I have heard it said. In the context that I have been speaking about, I think the board is quite circumspect on where it gives advice. Mr. Horner reminds me we also advise the government on oil and product pricing through a vast range of expertise. We have absolutely no involvement in the federal-Alberta negotiations on all forms of energy problems at this time. I think it is the central policy advisory functions which it would be not advisable for the board to participate in and we certainly do not. The Department of Energy, Mines and Resources was especially set up for that role and is exercising that role right now. We have virtually no involvement in that area at all.

• 1510

Mr. Berger: Has there been any criticism and, if so—we understand there has been some—has it affected perhaps certain of the public's view of your impartiality?

Mr. Edge: I do not know how to answer this because the board is always under criticism. It is a stand that we always accept. I think we are quite unjustly criticized on many occasions and we are unable to defend ourselves. If anyone can bring specific examples, I would be happy to respond. I think there is maybe a perception that the board is more involved in policy than it is. I tried to set forth in a speech—I know Mr. Kane has—that I wrote for Montebello, that the board's policy advisory role is virtually nil at this time. What I am trying to say is that the board, without getting involved directly in a policy advisory role, has great scores of know-how and experience which it can make available to the government. I mentioned the supply-demand hearing where we are going across the country and getting briefs from all across the country. We are not really doing a policy advisory role, but we are bringing, to the public domain a great assessment of skilled technical information and the whereabouts of industry in the country to the government's attention. But I do not regard that as a policy advisory role in conflict with our quasi judicial role. In fact, that is the front end, as I said, of the Arctic LNG because, until we can find out we have got some surplus gas, we do not have the ability to deal with an export application for LNG.

Mr. Horner: If I could just add to that, Mr. Berger, shortly after coming on the board I read some literature which indicated that it was thought there was a conflict. I have not been able, in the one and one-half years that I have been on the board, to see where this conflict interferes with the work of the members. I believe it is under Part II of the act.

I think, in addition, I might add to what the Acting Chairman has just said. I think recently the board also advised the government on the propane, butane prospect whether and so on. And the point is whether it is a valuable asset to the

[Translation]

M. Berger: Je crois savoir également que vous avez déjà dit qu'il y avait des désavantages à demander à un organisme de réglementation de servir en même temps de conseiller. Vous pouvez nous en dire davantage à ce sujet?

M. Edge: J'ai entendu des gens avancer cet argument. Pour ce qui est des conseils dont j'ai parlé et des bénéficiaires de ces conseils, je pense que l'Office s'est montré très prudent. M. Horner me rappelle que nous conseillons également le gouvernement sur la question des prix du pétrole et des produits pétroliers à parti d'une vaste somme de connaissances. Nous ne participons cependant d'aucune façon aux négociations entre le gouvernement fédéral et l'Alberta sur les problèmes énergétiques. Il s'agit dans ce cas d'une politique centrale au sujet de laquelle l'Office ne doit pas agir en tant que conseiller et il ne le fait pas. Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a été créé justement à cette fin et c'est à lui de jouer ce rôle actuellement. A toutes fins pratiques nous n'intervenons pas dans ces négociations.

M. Berger: Nous avons entendu dire que vous aviez été la cible de critiques à ce sujet. Si c'est le cas, dans quelle mesure ces critiques ont-elles terni notre impartialité aux yeux du public?

M. Edge: Je ne sais pas de quelle façon vous répondre. L'Office est constamment la cible de critiques. C'est une situation que nous devons accepter. Nous sommes souvent la cible de critiques injustes, sans pouvoir nous défendre. Si quelqu'un a des exemples précis à donner, je suis prêt à y répondre. Je pense qu'on prête un rôle exagéré à l'Office pour ce qui est de sa participation politique. Dans un exposé que j'ai préparé pour Montebello, j'ai tenté d'expliquer, comme M. Kane d'ailleurs, que le rôle de conseiller en matière de politique de l'Office est presque inexistant actuellement. Ce que j'essaie de dire, c'est que l'Office, sans agir directement à titre de conseiller en matière de politique, a une somme de connaissances et d'expériences à offrir au gouvernement. J'ai parlé des audiences sur l'offre et la demande qui se tiennent à l'échelle du pays et au cours desquelles de nombreux mémoires sont présentés. Si nous ne conseillons pas vraiment le gouvernement sur ces politiques, nous lui soumettons, comme au public, l'avis éclairé d'experts sur les techniques et les développements de l'industrie au pays. Pour moi, ce dernier rôle de conseiller n'entre pas en conflit avec celui de l'organisme quasi-judiciaire. Comme je l'ai dit, cela peut même être l'amorce des audiences sur le GNL de l'Arctique; avant d'examiner la possibilité d'exporter à partir du GNL, nous devons voir si nous avons du gaz excédentaire.

M. Horner: Je voudrais ajouter quelque chose, si vous le permettez, monsieur Berger. Quelque temps après mon arrivée à l'Office, j'ai pris connaissance de certains écrits voulant qu'il y ait conflit. Au cours de l'année et demie que j'ai passée à l'Office, je n'ai pas pu voir de quelle façon ce conflit peut nuire au travail des membres. Je pense que tout cela relève de la partie II de la loi.

Pour revenir à ce que disait le président suppléant, je signale que l'Office a conseillé le gouvernement sur la question du propane et du butane. Il s'agit de savoir si cette action est utile au gouvernement. Je ne connais pas d'autre organisme qui ait

[Texte]

government. I do not know whether there is any other area that has the expertise to advise the government, any other board within a government group to make a forecast.

Mr. Edge: I am assuming the government will make a national energy policy statement sometime in the next six or eight weeks. We start a supply-demand hearing I think shortly after that will probably be announced. I am sure we will get a vast array of informed comments on all aspects of the Canadian scene on that policy statement through a public hearing process. I think if we analyse and distil that and feed it back, again in a public document for the government, then that will have performed a valuable function. But it is not a policy advisory function. However, it is providing them with assessments of what their policy proposals are and industry's assessment of what effect they will have or what is still needed to make them more effective.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Could I just ask a supplemental question, sir. Are there many areas in which your staff is doing research that is being duplicated in any other government department or departments, federal or provincial?

Mr. Edge: Well, I have to start by saying, and I stand to be corrected, we are doing no research at all. We endeavour to keep ourselves fully, informed of what is going on elsewhere by using research done by others, and in terms of major applications before us it is the party and the intervenors appearing before us who produce the research studies. On the Northern Pipeline, on which we sat for two years, we had an incredible man who was very knowledgeable in socio-economics, environmental, frost heave, cold climates and so on. We did not do the research ourselves but we evaluated the research done by others and brought before us and tested by the parties. But, as I say, in our normal function I am not aware of our doing any major research at all.

The Chairman: Well, where does EMR get its statistics and its figures? Do they get them basically from you?

Mr. Edge: I think they are probably collecting and publishing different ones than we are. For example, we table our reports in front of the parliamentary committee and that contains all the statistics for the board. But EMR, for example, has published data on the resource potential of Canada, which is largely done through the geological survey. The board does not get involved in potential resources. We deal with proven and probable reserves. But EMR has a vast array of its own means of getting data, for example, the Petroleum Monitoring Agency set up within the framework of EMR to monitor the activities of oil and gas companies. So EMR largely collects its own statistics but they are different in nature from the board's. The board is dealing with those things close into its own activities, like demand and supply for up to 20 years.

[Traduction]

les compétences nécessaires pour conseiller le gouvernement en cette matière et établir des prévisions.

M. Edge: Je m'attends à ce que le gouvernement fasse une déclaration touchant la politique nationale de l'énergie d'ici 6 ou 8 semaines. Tout de suite après, nous allons amorcer nos audiences sur l'offre et la demande. Nous recevrons sûrement beaucoup de commentaires sur tous les aspects de la scène canadienne dans le contexte de cette politique. Si nous analysons et distillons toute cette information pour la rendre au gouvernement sous forme de documents publics, nous pourrions sûrement lui être utiles. Nous ne le faisons pas cependant dans le cadre de notre rôle de conseiller en matière de politique. Nous voulons seulement faire connaître au gouvernement la perception qu'ont le public et l'industrie de sa politique et des effets qu'elle peut avoir, et lui faire part de suggestions pour la rendre plus efficace.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Le président: Je voudrais vous poser une question supplémentaire, monsieur, si vous le permettez. Y a-t-il beaucoup de domaines dans lesquels votre personnel effectue des recherches reprises par d'autres organismes ou ministères du gouvernement fédéral ou des gouvernements provinciaux?

M. Edge: Sauf erreur, nous n'effectuons pas de recherche. Nous essayons seulement de nous tenir au courant de tout ce qui se passe ailleurs, de toute la recherche effectuée ailleurs. Dans le cadre des demandes importantes qui nous sont présentées, ce sont les parties, les intervenants comparaisant devant nous qui révèlent des études. En ce qui concerne le pipe-line du Nord, pour lequel nous avons obtenu des audiences pendant deux ans, nous avons entendu un témoin vraiment exceptionnel, ayant des connaissances particulières dans les questions socio-économiques, environnementales, dans des questions comme la poussée du gel et les climats froids. Nous n'avons pas effectué de recherches nous-mêmes, mais simplement évalué la recherche qui nous a été présentée par les parties. De façon générale, nous n'effectuons pas d'étude importante.

Le président: Dans ce cas, d'où le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources tient-il ses données et ses chiffres? Ne les tient-il pas de vous?

M. Edge: Le ministère recueille et publie probablement des données et des chiffres différents des nôtres. Nous déposons nos rapports complets devant un comité parlementaire. Pour ce qui est du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, il est publié, par exemple, des données sur les ressources possibles au Canada à partir, surtout, des travaux de la commission géologique. L'office lui-même ne s'intéresse pas aux ressources possibles. Nous n'examinons que les réserves prouvées et probables. Mais le MMR a ses propres moyens pour obtenir des données, par exemple, le service chargé de recueillir les données sur le pétrole et de surveiller les activités des compagnies pétrolières et les compagnies de gaz. Le MMR rassemble donc la plupart de ses statistiques, mais elles sont différentes de celles de l'Office. L'Office s'occupe de questions qui touchent de plus près à ces activités, par exemple, l'offre et la demande dans les vingt années à venir.

[Text]

• 1515

The Chairman: But these are important facts and statistics which the government needs in formulating policy. Do they get them from you or do they get them from their other sources?

Mr. Horner: Mr. Peterson, you are talking about research. We were doing projections on the future; you would call that research, would you not?

The Chairman: I guess so.

Mr. Horner: I do not know whether you realized that.

Mr. Edge: We are doing that through the public hearing process in the supply-demand inquiry we are about to start. Certainly, the government will use all the board's data but I am sure it will supplement some of that from other sources and it will also use data for areas not covered by the board. The board is only involved in a small area of the energy field. We are not involved in devising regulations for the price of oil and gas up North, we are involved in the research programs for developing tar sands technology; we are not involved in the Petro-Can scene. There are many, many areas of energy in this day and age that the board is not even close to being involved in; so to the extent we are doing research or holding inquiries, as I said before, there are areas quite close into and related to the functions which have been given us by the National Energy Board Act and the Northern Pipeline Act.

Mr. Horner: If I may say, our policy branch has to look at supply-demand in trying to look ahead and I have no doubt that EMR does the same thing. In that sense, there probably is some duplication. I do not know how one can totally avoid any duplication.

The Chairman: I am not saying it is bad.

Mr. Horner: I am just being candid when I say I think there is some.

Mr. Edge: I had heard the Prime Minister say some time ago that he values advice from different sources on a very complex problem. He does not want just to rely on one sole channel.

The Chairman: I, of course, agree with that. I agree with everything he says. Mr. Cook.

Mr. Cook: I must separate myself from that statement right off the bat, in view of what some of your other answers may be.

On this advisory role in the duplication thing, I would just like to dig a little deeper into it. As you have mentioned and as we are all aware, I guess, EMR is burning the midnight oil in preparing a national energy policy for this country and has been working on it for some time and, as you suggest, in six or eight weeks it finally may be finished and announced. I believe you have said, sir, that the National Energy Board has had no input into this at all.

Mr. Edge: I said we have no policy input into it. There may be occasions when we are consulted on the implementation of

[Translation]

Le président: Ce sont des faits importants et des statistiques dont le gouvernement a besoin pour formuler une politique. Est-ce que c'est vous qui leur fournissez ces données ou est-ce qu'ils les obtiennent d'autres sources?

M. Horner: Monsieur Peterson, vous voulez parler de recherches. Nous avons fait des projections pour l'avenir, s'est bien ce que vous appelez de la recherche, n'est-ce pas?

Le président: Je pense que oui.

M. Horner: Je me demandais si vous le saviez.

M. Edge: Pour y parvenir nous faisons des audiences publiques sur l'offre et la demande, et ces audiences sont sur le point de commencer. Le gouvernement utilisera certainement toutes les données de l'Office, mais je suis certain qu'il les complètera par d'autres sources et qu'il utilisera également des données pour les secteurs dont l'Office ne s'occupe pas; l'Office ne s'occupe que du secteur de l'énergie. Nous ne formulons pas le règlement relatif au prix du pétrole et du gaz dans le Nord, et nous ne nous occupons pas non plus de programmes de recherche pour le développement de la technologie des sables bitumineux. Nous ne nous occupons pas de Petro-Can. A l'heure actuelle, il y a toute une série de domaines liés à l'énergie dont l'Office ne s'occupe absolument pas. Ainsi, dans la mesure où nous faisons de la recherche, où nous tenons des audiences, comme je l'ai dit auparavant, il y a des secteurs dont nous pouvons nous occuper en vertu de la Loi sur l'Office national de l'énergie et de la Loi sur le pipe-line du Nord.

M. Horner: Si vous le permettez, notre direction de la politique doit tenir compte de l'offre et de la demande pour prévoir l'avenir, et je ne doute pas que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources ne fasse la même chose. En ce sens, nos activités font probablement double emploi. Je ne sais pas comment on peut éviter tout double emploi.

Le président: Je ne dis pas que c'est mauvais.

M. Horner: Quand je dis que c'est parfois le cas, je manifeste un peu d'innocence.

M. Edge: J'ai entendu le premier ministre dire il y a quelque temps qu'il accordait beaucoup de valeur aux conseils qui lui provenaient de différentes sources, car le problème lui semblait très complexe. Il ne veut pas s'en remettre à une seule autorité.

Le président: Bien sûr, je suis d'accord. J'approuve tout ce qu'il dit. Monsieur Cook.

M. Cook: Je dois me dissocier de cette déclaration dès le départ en prévision des réponses qui suivront peut-être.

A propos de ce rôle consultatif qui s'est peut-être doublé, j'aimerais un peu approfondir cela. Comme vous l'avez dit et comme nous le savons tous, le EMR travaille d'arrache-pied à cette politique nationale de l'énergie, et cela depuis un certain temps déjà; comme vous l'avez dit, cela devrait être terminé et annoncé d'ici six ou huit semaines. Je crois vous avoir entendu dire que l'Office national de l'énergie n'y avait absolument pas participé.

M. Edge: J'ai dit que notre politique n'était pas d'y participer. Il arrive parfois qu'on nous consulte à propos de l'applica-

[Texte]

some aspect; perhaps you want to explore a certain policy and they will say, Well, if we did this, how will it be implemented? The know-how and the administration and so on may provide advice in that sense. That is not devising a policy or providing policy advice. But we may have some input if they want to have some changes in direction and so on and this requires some ways of making it happen. We may be consulted on the practical implementation or regulatory procedures to accomplish that or it may be accomplished through either the existing acts or some modification of the existing act. But we are not deciding policy; that is the point I was trying to make.

Mr. Cook: Just a moment, though. The minute you suggest to them that if they do that it will be impossible to devise regulations to handle it in any way, shape or form, that suggests to me, sir, that you have a great deal of policy input into it by the very fact that you are consulted on how it may be implemented, the ways and means, so to speak. It would suggest to me that, depending on what you have to say, policy could be changed. So you can hardly say that you are not influencing policy by the very fact that you are being consulted. At least, that would be my view. Can you correct my thinking?

Mr. Edge: I said we were not involved in making policy. Obviously, we would expect to be extremely knowledgeable on the National Energy Board Act and how it functions, the Petroleum Administration Act and how it functions. And I do not regard it as making policy to provide an assessment as to whether or not something is compatible with that act or whether changes in that act might be needed to accomplish whatever the government might want to do.

• 1520

Mr. Cook: Regarding the advisory role and, again, I do not mean for this question to sound harsh but it does elicit the kind of information I am looking for why do you need any staff? With EMR's setup, why are you not purely a judicial function relying on EMR to supply the research and everything else? Why do you need your own staff experts at all?

Mr. Edge: Well how would we operate quasijudicial function if the policy department were providing all our staff, all our advice, and we were listening to hearings. We have to have an independent staff for quasijudicial functions. Our staff is not large. I think at the moment in total—and this includes the handling of a lot of routine matters we have to cope with—it is about 380 people. But we are completely unable to use staff of departments in quasijudicial public hearings. Mr. Lamar can amplify the reasons for this. If we did, departments would have insight into our decision-making process and might attempt to influence us by staff analyses and recommendations, so that quite frankly I think it would be completely wrong for a quasijudicial body to be assisted by staff from a department.

[Traduction]

tion de certaines mesures. Par exemple, supposons qu'on étudie une politique donnée, il est possible qu'on vienne nous dire: si nous adoptons cette politique, comment sera-t-elle appliquée? Les connaissances techniques et administratives sont notre spécialité et il est possible qu'on nous appelle pour donner notre avis. Par contre, nous ne participons pas à l'établissement des politiques, et les conseils que nous donnons ne sont pas d'ordre politique. Nous pouvons tout de même participer dans une certaine mesure lorsqu'on souhaite changer d'orientation, par exemple, on peut nous demander comment cela peut être mis en pratique. On nous consulte donc, on nous demande s'il faudra procéder par une modification de la réglementation ou bien par une modification de la loi ou des lois en vigueur. Mais ce n'est pas nous qui décidons de la politique, c'est ce que j'ai essayé de vous expliquer.

M. Cook: Un instant. Quand vous leur dites qu'il sera impossible de formuler des règlements pour résoudre un problème, il me semble que votre intervention est de nature politique puisqu'on vous consulte sur la façon d'appliquer certaines dispositions, en quelque sorte sur les voies et moyens. Il me semble que votre opinion peut déterminer un changement de politique. Vous pouvez donc difficilement dire que votre influence n'est pas de nature politique, étant donné qu'on vous consulte. En tout cas, c'est comme cela que je vois les choses. Est-ce que je me trompe?

M. Edge: J'ai dit que nous ne participions pas à l'établissement des politiques. De toute évidence, on s'attend à ce que l'Office national de l'énergie connaisse particulièrement la Loi sur l'administration du pétrole et la façon dont cette loi s'applique. Pour moi, cela n'a rien à voir avec l'établissement d'une politique; il s'agit simplement de déterminer si une disposition est conforme à la loi ou si des modifications à la loi seraient nécessaires pour parvenir aux objectifs du gouvernement.

M. Cook: Au sujet du rôle consultatif et, ici encore, n'allez pas croire que je vous attaque, je veux seulement obtenir des réponses: à quoi vous sert votre personnel? Étant donné l'organisation du EMR, pourquoi ne vous en tenez-vous pas à des fonctions purement judiciaires, laissant au EMR le soin de faire la recherche et tout le reste? Pourquoi avez-vous besoin de vos propres experts?

M. Edge: Comment voulez-vous que nous nous acquittions de nos fonctions quasi judiciaires si le service d'établissement des politiques se chargeait de fournir tout notre personnel, tous nos experts, et si nous nous contentions d'écouter les audiences. Nous avons besoin d'un personnel indépendant pour accomplir nos fonctions quasi judiciaires. Notre personnel n'est pas très important. Je crois qu'à l'heure actuelle il s'élève au total—et pourtant, nous devons faire face à beaucoup de questions administratives routinières—à environ 380 personnes. Mais il faut comprendre qu'il nous est impossible de faire appel au personnel des ministères lorsque nous tenons des audiences publiques quasi judiciaires. M. Lamar pourra développer cet aspect de la question. Si nous le faisions, les ministères assisteraient à nos prises de décision et pourraient essayer de nous

[Text]

Mr. Cook: Which leads into the next question actually which I am sure Mr. Lamar will be dealing with. It is something we have run into it in other departments and quite simply is this: What is the serious objection to having EMR staff appear as experts before the National Energy Board to give data, provide information, and serve in almost an advocacy role of one kind or another?

Mr. Lamar: I cannot see anything wrong with that at all, although I understand that where we have had people from other departments appear they have done so not so much I think at the instigation of the department but rather at the instigation of parties before us who obtained witnesses. I understand that, as a matter of policy, federal government departments are somewhat reluctant to appear before federal regulatory tribunals, although it has happened in the past.

Mr. Edge: I think where the witnesses have appeared before, and the Northern Pipeline hearings is a case in point, they have been people who were technical experts in departments but not policy advisers to departments. That was the distinction which had been made.

Mr. Cook: What about NEB staff appearing as witnesses in public hearings of your own to present information?

Mr. Edge: We regard NEB staff, which is comparatively small, as an integral part of the board itself. This is different from the Federal Energy Regulatory Commission in the United States which has two staffs. One is trial division staff who can appear as witnesses, and I am trying to think of the name of the other type, but I will call them advisory staff for the moment. There the FERC staff takes on a role as defender of the public interest.

Now, I do not know what qualifications our staff would have for that role. We have interveners who appear from all parts of Canada representing all segments of the community. And I think those are the effective people who bring their views on different aspects of the public interest. Quite frankly, I see no advantage in having any of these staff appear as witnesses. They are there to assist the board in arriving at a decision and they are comparatively small in number. We expect both the applicant and the parties opposing who are involved in the application to provide all the experts to deal with any aspect of it. But to my knowledge which is extensive of the FERC, the trial division staff has completely slowed down a lot of their proceedings and frustrated the regulatory process. And I thought this committee was primarily exploring ways and means of making more effective regulatory processes. But having a trial division staff—I have talked both to the commissioners and the chairman of the FERC and I think if they were starting up again, they would probably not go the route of having trial division staff.

[Translation]

influencer par le biais des analyses du personnel et des recommandations formulées par celui-ci. Ainsi, franchement, il serait tout à fait anormal qu'un organisme quasi judiciaire soit secondé par le personnel d'un ministère.

M. Cook: Cela nous conduit à la question suivante, et je suis certain que M. Lamar nous en parlera également. C'est un problème auquel nous nous sommes heurtés dans d'autres ministères et je vous l'expose très simplement: qu'y aurait-il de très grave à demander au personnel du EMR de comparaître à titre d'expert devant l'Office national de l'énergie pour fournir des données, apporter des informations et jouer un rôle d'avocat en quelque sorte.

M. Lamar: Je ne vois pas le mal qu'il y aurait à cela, mais je crois que lorsque des personnes d'autres ministères comparaissent, elles le font non à l'instigation du ministère mais plutôt à l'instigation des parties comparaisantes qui produisent des témoins. Je crois comprendre que la politique des ministères du gouvernement fédéral les fait hésiter à comparaître devant les tribunaux fédéraux de réglementation, bien que cela se soit déjà produit.

M. Edge: Je crois que lorsque les témoins ont comparu, à l'occasion des audiences du pipe-line du nord, par exemple, il s'est agi d'experts techniques des ministères mais non de conseillers politiques. C'est une distinction qui méritait d'être faite.

M. Cook: Qu'en est-il du personnel de l'ONE qui comparaît comme témoin dans vos audiences publiques pour fournir des informations?

M. Edge: A notre avis, le personnel de l'ONE qui est comparativement peu nombreux fait partie intégrante de l'Office proprement dit. Cela est différent de la Commission de réglementation de l'énergie fédérale aux États-Unis, qui a deux personnels: d'une part le personnel de la division des procès qui peut servir de témoin et—j'essaye de me souvenir du nom de l'autre service, mais disons qu'il s'agit d'un personnel consultatif. Ainsi, le personnel du FERC a pour rôle de défendre l'intérêt public.

Maintenant, je ne sais pas dans quelle mesure notre personnel serait qualifié pour jouer ce rôle. Nous avons des intervenants qui représentent tous les secteurs de la communauté canadienne et toutes les régions. Je crois que ceux-ci sont les mieux à même d'exposer leur opinion sur différents aspects de l'intérêt public. Très franchement, je ne vois pas quel avantage il y aurait à demander aux membres de ce personnel de comparaître à titre de témoins. Ils sont là pour aider la commission à parvenir à une décision et ils sont relativement peu nombreux. On s'attend donc à ce que le demandeur et les parties opposées qui participent à la demande fournissent tous les experts nécessaires. Mais que je sache—et je précise que je connais fort bien le FERC—le personnel de la division des procès a énormément ralenti beaucoup de procédures et a constitué un obstacle au processus de réglementation. Je croyais que le Comité cherchait avant tout à rendre plus efficace le processus de réglementation. Mais avec un personnel de la division des procès... j'en ai parlé à la fois aux commissaires et au président du FERC et je pense que, s'ils

[Texte]

Mr. Cook: Thank you, sir.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. On the issue of appointments to the agency, you have indicated "no comment" in your written brief and I can appreciate that since your position is vacant on the board right now. However, I was wondering if we could call on you for some assistance in this area of appointment procedures. For example, do you think it would be helpful to have a job description published for any particular vacancy on the board?

• 1525

Mr. Edge: I do not know. It was not because of my own position that I did not respond to the question, it is because the appointment of different members is really the prerogative of, I guess, the Prime Minister, the Cabinet and the Privy Council Office. They have their own set procedures. I am not privy to the content of them, they may well have job descriptions there. Quite frankly, I just do not know, but I assume that they certainly will have specifications. I read Jeff Carruthers' requirements for the chairman of the board the other day, which said they wanted a western lawyer, very knowledgeable in French, an expert in the energy field, knowledgeable of government procedures, fully acceptable to the industry itself and very cognizant of what is central to the public interest groups. Obviously, people do form their criteria, but I have not been involved in it and that is why I have not been able to be helpful at the moment.

Mr. Cook: Being facetious, Mr. Edge, does he not have to be a Liberal too?

Mr. Edge: At the FERC, they have to register as Democrats, Republicans or neutrals. We, fortunately, do not have to register that. But the NEB was set up by the Conservatives in 1959 and we have prided ourselves on being apolitical in terms of our mandate, because we are not setting policy.

Mr. Anguish: Is the board involved at any time now, when a vacancy comes up on the board, in stating some kind of qualifications that you would like to see in the person who is appointed to the board?

Mr. Edge: The chairman of the board is involved in making recommendations to the minister as to what his views are on the filling of vacancies, which might be either internal or by external people. That has been the custom. But I am perfectly sure that there are all sorts of other recommendations made from all sorts of other sources in the final selection process.

Mr. Anguish: Yes, I am sure there are. Would you give some comment as to the possibility of going into wider consultation before board appointments are made?

Mr. Edge: I do not know how wide they have been. As I say, in the chairman's case now it has been vacant for nearly five months. I have no idea of the width of the consultation that has gone on, but it has probably been wide.

[Traduction]

recommençaient, ils préféreraient certainement ne pas avoir un personnel de la division des procès.

M. Cook: Merci, monsieur.

Le président: Monsieur Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président. Au chapitre des nominations à l'Office, vous avez inscrit «no comment» dans votre mémoire écrit, et je vous comprends puisque votre poste à l'Office est actuellement vacant. Toutefois, je me demandais si nous ne pouvions faire appel à vous pour nous aider dans ce domaine des procédures de nomination. Par exemple, pensez-vous qu'il serait utile de publier une description d'emploi pour toutes les vacances à l'Office?

M. Edge: Je ne sais pas. Ce n'est pas à cause de mon poste que je n'ai pas répondu à cette question, c'est parce que la nomination de différents membres est en réalité la prerogative du premier ministre, du Cabinet et du bureau du conseil privé. Ils ont leurs propres procédures. Je ne les connais pas et il est possible qu'il existe des descriptions d'emplois. Franchement, je n'en sais rien, mais j'imagine qu'il doit exister des spécifications. J'ai lu les exigences de Jeff Carruthers pour le poste de président de l'Office, on demandait un avocat de l'Ouest qui connaisse très bien le français, le domaine de l'énergie, les procédures gouvernementales, qui soit bien accepté par l'industrie et tout à fait au courant des questions qui préoccupent le plus les groupes d'intérêt public. De toute évidence, des critères ont été établis, mais je n'ai pas participé à cette activité et c'est la raison pour laquelle je ne peux vous être d'aucune aide pour l'instant.

M. Cook: Ne craignons pas d'être ironiques, monsieur Edge, ne faut-il pas qu'il soit libéral également?

M. Edge: Au FERC, il faut qu'il soit inscrit comme démocrate, républicain ou indépendant. Heureusement, nous n'exigeons pas que cela soit inscrit. Mais l'Office national de l'énergie a été créé par les conservateurs en 1959 et nous avons toujours été très fiers du caractère apolitique de notre mandat, parce que nous n'établissons pas la politique.

M. Anguish: Lorsqu'un poste devient vacant, est-ce que l'Office participe actuellement à la détermination des qualifications demandées à la personne qui sera nommée?

M. Edge: Le président de l'Office participe à la préparation des recommandations qui seront soumises au ministère, explique quelle est son opinion sur ce poste et dit, si à son avis, il doit être ouvert au public ou restreint aux employés de l'Office. Jusqu'à présent, c'est la coutume. Mais je suis certain que toute une série d'autres recommandations sont formulées par d'autres personnes avant qu'un choix ne soit fait.

M. Anguish: Oui, j'en suis certain également. Pouvez-vous nous parler de la possibilité de faire des consultations plus approfondies avant de procéder à des nominations à l'Office?

M. Edge: Je ne sais pas quelle a été leur portée jusqu'à présent. Comme je vous l'ai dit, le poste de président est maintenant vacant depuis près de cinq mois. Je n'ai aucune

[Text]

Mr. Anguish: Would the introduction of an American-style congressional hearing to confirm a nominee for appointment be an acceptable thing to you? How do you view that?

Mr. Edge: I really have no views on it. I assume that the government is perfectly capable of evaluating and making its decision. I am not sure that I see a great deal of merit in it; I am not opposed to it. The appointments in the United States are more political than in Canada, as far as I am aware. There are various balancings of geographic and all sorts of other things in the appointment of members, but a closeness to political parties I do not think has been one of them.

Mr. Anguish: I do not know that I mentioned political parties in that.

Mr. Edge: What I am saying is that in the process in the United States it matters more if you are a Democrat or a Republican when you are seeking a public office than it does whether you are a Liberal or a Conservative or NDP in Canada. That is the point I was making.

Mr. Anguish: I do not know if I concur with your statement, but thank you.

Mr. Edge: I was speaking on behalf of the National Energy Board.

Mr. Anguish: I understand.

Mr. Lamar: Mr. Anguish, could I add there that my understanding is, for example, that in Britain the Council on Administrative Tribunals is consulted before appointments are made to various types of tribunals and, indeed, for example, in federal judicial appointments the Canadian Bar Association is consulted. I participated in that process. While both in Britain the Council, and here the Canadian Bar Association, does not have the power of veto, speaking personally, I like that concept of consultation.

The Chairman: Could I just ask a supplementary question on that? Would you recommend some formal procedure for consultation for appointments to the NEB, say?

Mr. Lamar: Dealing somewhat the way the Bar . . .

• 1530

The Chairman: Such as the bar association.

Mr. Lamar: No, we . . .

Mr. Horner: I think the bar association is a little quick—I do not want to disagree with Mr. Lamar, but they are going to be quick to pat themselves on the back. You know, I am a lawyer myself, and I do not think all their appointments have been great.

Mr. Lamar: When you say "open", Mr. Peterson, I would not like to see anything such as that which takes place in the United States with certain of their appointments. They are referred to Congress, I guess it is. I tend to favour a consultation process, maybe akin to that presently performed by the

[Translation]

idée de la portée des consultations qui ont été faites, mais elle a probablement été assez grande.

M. Anguish: Le Congrès américain tient des audiences pour confirmer la nomination d'une personne, pensez-vous que cette procédure serait acceptable? Qu'en pensez-vous?

M. Edge: En fait, je n'en pense rien. J'imagine que le gouvernement est tout à fait capable d'évaluer la situation et de prendre ses propres décisions. Je ne suis pas certain qu'une telle procédure présente des avantages, mais je ne m'y oppose pas non plus. Aux États-Unis, les nominations sont plus politiques qu'au Canada, c'est du moins ce que je pense. Des considérations comme l'équilibre géographique, entre autres, régissent la nomination au poste, mais je ne pense pas qu'on tienne compte des liens avec certains partis politiques.

M. Anguish: Je ne pense pas avoir parlé de partis politiques.

M. Edge: Ce que je vous dis, c'est qu'aux États-Unis le fait d'être démocrate ou républicain est, lorsqu'on cherche à obtenir un poste public, plus important qu'il est au Canada d'être libéral, conservateur ou NPD dans les mêmes circonstances. C'est ce que je voulais dire.

M. Anguish: Je ne sais pas si je suis d'accord avec vous, mais je vous remercie.

M. Edge: Je vous parlais au nom de l'Office national de l'énergie.

M. Anguish: Je comprends.

M. Lamar: Monsieur Anguish, j'ajoute que par exemple, en Grande-Bretagne, le Conseil sur les tribunaux administratifs est consulté avant que des nominations ne soient faites aux différents types de tribunaux et, par exemple, pour les nominations fédérales judiciaires, l'Association du Barreau canadien est consultée. J'ai déjà participé à ce processus. Je sais bien que ni le Conseil de Grande-Bretagne ni l'Association du Barreau canadien n'ont le droit de veto, mais personnellement, c'est un principe de consultation qui me plaît beaucoup.

Le président: Je voudrais poser une question supplémentaire à ce sujet. Est-ce que vous seriez prêt à recommander une procédure officielle de consultation pour les nominations à l'ONE?

M. Lamar: Un peu comme l'Association du Barreau . . .

Le président: Un peu comme l'Association du barreau.

M. Lamar: Non, nous . . .

M. Horner: Je crois que les membres de l'Association du barreau sont un peu trop pressés . . . je ne voudrais pas contester ce que dit M. Lamar, mais ils risquent de se congratuler bien vite. Vous savez, je suis avocat moi-même, et je ne suis pas certain que tous leurs choix aient été excellents quand il s'est agi des nominations.

M. Lamar: Lorsque vous parlez de postes «ouverts», monsieur Peterson, je ne voudrais pas qu'on adopte la pratique américaine dans le cas de certaines nominations. On les soumet au Congrès, je crois que c'est ce qui se fait. Je suis en faveur d'un processus de consultation, un peu comme ce qui se

[Texte]

Canadian Bar Association, or maybe some group here in Canada which is comparable to the Council on Administrative Tribunals. Such an informal group does exist, I might say, here in Canada at the federal level, and I think we are about to inquire, if we have not already done so, whether you would like an appearance to be made by this group.

The Chairman: I would like to hear some more information on it, if you would be prepared to give it to us.

Mr. Lamar: Yes, certainly. At the moment it is called the Study Group on Administrative Tribunals. It is a committee chaired by Miss Janet Scott, who is chairman of the Immigration Appeal Board. Over the winter months we meet on a regular basis. It was established informally about 1973 and early 1974 by the then chairman of the Public Service Staff Relations Board, Professor Jacob Finkelman. He chaired it for a number of years.

It has been functioning in a relatively informal way, and over the past several months we have been taking steps to make our organization more formal in some way, including, for example, an attempt to obtain funds and things of this nature. One function we could see ourselves performing is being a consultative group for appointments to federal tribunals. I might say membership in the committee reflects the Privy Council Office, the Canadian Radio-Television Commission, the Canadian Transport Commission, the Anti-Dumping Tribunal, the Immigration Appeal Board, and a number of other federal tribunals of that description.

The Chairman: I would like to come back to this.

But Mr. Berger, you had a question.

Mr. Berger: Yes, thank you, Mr. Chairman. While on the subject of appointments, I wonder whether, Mr. Edge, you feel there is adequate provincial airing of views in your decision-making process.

Mr. Edge: Just a minute. Are you asking about appointments or about decisions made by the board in applications? Which do you mean?

Mr. Berger: Really both, relating them specifically to the question of appointments as we are talking about them in our constitutional discussions. Would there be any practical advantage, sir, by, for example, allowing the provinces to appoint federal people to your board? How many members do you have now? If you have, say for the sake of argument, seven members, if there were, say, three positions filled by the provinces, would that serve any practical purpose?

Mr. Edge: Let me deal with a number of aspects you have raised. I am sorry I am not more familiar with the appointment process now, but I have had gleanings of it and my understanding is there is very extensive discussion with all sorts of outside people on the appointment of members and the chairman, including the provinces. I am sure there has been extensive discussion with the provinces on the chairman position. So I think that takes place now.

Next, you were dealing with the question of provinces in the decision-making of the board. It is quite often that the Attor-

[Traduction]

fait avec l'Association du barreau canadien ou peut-être un autre groupe comparable au Conseil sur les tribunaux administratifs en Grande-Bretagne. J'ajoute qu'un groupe de ce genre existe au Canada au niveau fédéral, et nous avons l'intention, si cela n'a pas déjà été fait, de demander à ses membres s'ils souhaitent comparaître.

Le président: J'aimerais avoir plus de détails à ce sujet si vous acceptez de nous les fournir.

M. Lamar: Certainement. Pour l'instant, on l'appelle le Groupe d'études sur les tribunaux administratifs. Il s'agit d'un comité présidé par Mlle Janet Scott, qui est présidente de la Commission d'appel de l'immigration. Pendant l'hiver, nous nous sommes rencontrés régulièrement. Ce groupe a été créé de façon officieuse en 1973 ou au début de 1974 par le professeur Jacob Finkelman qui était alors président de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Il est resté président pendant plusieurs années.

Le groupe exerce ses activités sans trop de cérémonie et depuis quelques mois nous avons pris des mesures pour officialiser en quelque sorte ses fonctions, en essayant, par exemple, d'obtenir des fonds. Nous envisageons, entre autres choses, de faire office d'experts-conseils pour les nominations aux tribunaux fédéraux. J'ajoute que les membres de ce comité viennent du bureau du Conseil privé, du CRTC, de la CTC, du Tribunal anti-dumping, de la Commission d'appel de l'immigration et d'un certain nombre d'autres tribunaux fédéraux comparables.

Le président: J'aimerais revenir à cette question.

Monsieur Berger, vous vouliez poser une question.

M. Berger: Oui, merci, monsieur le président. Pendant que nous en sommes aux nominations, je me demande, Monsieur Edge, si à votre sens, votre processus de prise de décisions est suffisamment connue au niveau provincial.

M. Edge: Un instant. Est-ce que vous me posez la question au sujet des nominations ou bien au sujet des décisions qui sont prises par la Commission au sujet des demandes? A quoi faites-vous allusion?

M. Berger: Aux deux. Mais plus particulièrement aux nominations dont nous parlions dans le cadre de nos pourparlers constitutionnels. Quel avantage pratique y aurait-il à permettre aux provinces de nommer des gens du fédéral à votre commission, par exemple? Combien de membres avez-vous actuellement? Supposons que vous ayez sept membres, supposons que trois postes soient remplis par les provinces, est-ce que cela servirait à quelque chose?

M. Edge: Vous avez soulevé plusieurs questions. Je suis désolé de ne pas mieux connaître le processus des nominations, mais j'ai une petite idée de la façon dont cela fonctionne et je crois que des discussions très approfondies ont lieu avec des gens de l'extérieur à propos de la nomination des membres et du président, et que les provinces y participent. Pour le poste de président, par exemple, je suis certain que les provinces ont été amplement consultées. Cela doit donc déjà se faire.

Ensuite, vous avez parlé du rôle des provinces dans les décisions de la commission. Il arrive souvent que les procureurs

[Text]

neys General of the provinces will be parties to our proceedings. We have just concluded a major West Coast hearing. The Attorney-General of B.C. was a very major participant in the hearing, as well as the wholly-owned Crown corporations and agencies in British Columbia. The Alberta government, I think by choice, does not appear before us as such at the moment although it has in the past, but often its commissions, like the Alberta Petroleum Marketing Commission, have taken part in our proceedings. And Manitoba and Nova Scotia and so on. There is an extensive infinity of provinces to participate in our proceedings.

• 1535

I am less favourably disposed to having provincial appointees to the National Energy Board. It seems to me you might get into the same problem of repatriation of the constitution: you might never get a consensus and a decision. In fact, I do not want to sound facetious but you may get even a panel of three, each of which has got a dissenting opinion. I think a panel have, in their wisdom, to come to a decision, hopefully unanimous, but there may be a opinion based on the total public interest of Canada which embraces both the federal and provincial viewpoints, and we have people on the board from across the country. I cannot at the moment personally endorse provincial appointees, but I do endorse provincial input into appointments of the board.

Mr. Berger: I would probably tend to agree with you in that from what you have explained, it seems that there is an adequate airing of provincial views.

Mr. Edge: Very active, very active.

Mr. Berger: However, unfortunately in this country, you always hear from the provinces, well, they are not being consulted about this, that or the other thing in a general manner, or the very extensive amount of consultation that takes place does not get adequately reported, and it is certainly perhaps an aspect of your decision-making process that you might be interested in giving further publicity on occasion to the wide range of interests that are considered in making your decisions.

Mr. Edge: I think that is a very good suggestion.

Let me also illustrate two other ways the provinces have input. We were dealing with the Q and M pipeline. Let me return to the Quebec part of that pipeline.

Originally, through the public hearing process, the board did approve a pipeline route which went to a certain extent through farmland in Quebec.

There has now been some rethinking on that. Should the pipeline go along the highways instead of across the farmland, it may cost more and it may run into problems with the municipalities. That has now been worked out between Trans-Canada and the Quebec government. When they come to a meeting of the minds on that, they will come back and bring it

[Translation]

généraux des provinces participent à nos délibérations. Nous venons de terminer une importante série d'audiences sur la côte Ouest. Le procureur général de Colombie-Britannique y a participé très activement tout comme les sociétés de la Couronne et autres organismes de Colombie-Britannique. Le gouvernement de l'Alberta ne comparaît pas devant nous pour l'instant à ce titre, je crois que c'est délibéré, mais il l'a déjà fait, et très souvent ses commissions comme la commission de commercialisation du pétrole de l'Alberta ont participé à nos débats. Au Manitoba et en Nouvelle-Écosse également. Pratiquement toutes les provinces participent à nos délibérations.

Je vois d'un œil moins favorable l'idée de demander aux provinces de nommer des membres de l'Office national de l'énergie. Il me semble qu'on risque un peu les problèmes auxquels nous nous heurtons actuellement avec le rapatriement de la constitution: On risque de ne jamais parvenir à un consensus et à une décision. En fait, sans vouloir être ironique, on pourrait aboutir à un groupe de trois dont aucun ne serait d'accord avec l'autre. Or, je crois qu'un groupe de ce genre doit absolument parvenir à une décision, de préférence unanime, mais il peut y avoir une opinion minoritaire fondée sur l'intérêt public du Canada dans son ensemble qui embrasse à la fois les points de vue fédéral et provinciaux, et nous avons des représentants de tout le pays à l'Office. Pour l'instant, je n'approuve pas personnellement l'idée de nominations provinciales, mais je favorise tout à fait la participation provinciale aux nominations de l'Office.

M. Berger: Je crois que je suis assez d'accord avec vous, car d'après ce que vous dites les points de vue provinciaux ont tout loisir de s'exprimer.

M. Edge: Absolument, et très activement.

M. Berger: Pourtant, le refrain sempiternel des provinces est toujours qu'on ne les consulte pas à tel ou tel sujet ou bien que les consultations très approfondies qui ont lieu ne font pas l'objet d'une publicité suffisante, et c'est peut-être un aspect de votre processus de prise de décisions qui mérite une plus grande publicité, il faudrait peut-être qu'on sache à quel point est variée la gamme des opinions dont vous tenez compte avant de prendre des décisions.

M. Edge: Je crois que c'est une très bonne suggestion.

Permettez-moi de vous parler de deux autres possibilités d'action des provinces. Je vous cite un exemple au sujet du pipe-line Q et M, et je reviens au tronçon québécois de ce pipe-line.

A l'origine, à la suite d'audiences publiques, l'Office avait approuvé pour ce pipe-line un itinéraire qui, dans une certaine partie, traversait des terres agricoles au Québec.

Aujourd'hui, cela a été remis en question. Si le pipe-line longeait les routes au lieu de traverser des terres agricoles, cela risquait d'être plus coûteux et de causer des problèmes avec les municipalités. Trans-Canada et Québec, le gouvernement du Québec, ont maintenant résolu ce problème. Lorsqu'ils seront définitivement d'accord, ils reviendront nous soumettre le

[Texte]

before us. So there is very extensive input of the Quebec government on the routing of the Q and M pipeline through Quebec.

Secondly, the board has quite close contacts and inputs from provincial regulatory authorities. We cannot export gas from Canada unless the Province of Alberta is given a removal permit for that gas to leave the province, so there is quite an input between provincial regulatory bodies or interface with the federal regulatory body.

So I think interface is perhaps more extensive.

Mr. Berger: What you are saying is that federalism does work.

Mr. Edge: I think it does. I think there is also quite a bit of wisdom in the British North America Act.

The Chairman: Mr. Cook.

Mr. Cook: I would like to bring it back one step and see if I can pin you down a little bit. Justice must not only be done but it must appear to be done. You say you have no opinion. I believe you must have an opinion.

Mr. Edge: On what point?

Mr. Cook: On the point, sir, of appointments to the board. Why should not anyone who is going to perform the function of such tremendous value to this country and such tremendous importance to this country, why should they not have to meet the public in one form or another in a public hearing where somebody can ask at least the key question, "What are your qualifications for being on this board?", and where others who may disagree with that individual being on the board have an opportunity to say so publicly?

As you realize, the pork barrel in this country is one of the things the public have a great disdain for. They have a great disdain for the way appointments are made because they always presume the party in power is looking after its own. Obviously, there is a certain amount of justification in this viewpoint. To do it with any kind of administrative tribunal in secret is a Star Chamber hearing. The public does not really get the full impact of it.

• 1540

Mr. Edge, what objections can you see for any appointment to any board—I am not talking only about the National Energy Board, but any board—for anyone hoping to assume such great responsibility in such an honourable position placing himself before the public for scrutiny of his suitability for that appointment?

Mr. Edge: Let me be clear. In my previous answer I was talking about the congressional hearing process, which is a political process. The way you have posed it, I have no objection whatsoever; and I do have some strong views about people's capability for the board. The board has some of the most complex major issues to deal with now, ranging from economics to financing, socio-economics, environment, geology—every aspect has to be considered by a board member in

[Traduction]

projet. Par conséquent, le Québec participe actuellement à l'adoption d'un itinéraire du pipe-line Q et M.

En second lieu, l'Office a des contacts très étroits avec les organismes de réglementation provinciaux. Nous ne pouvons pas exporter de gaz à l'extérieur du Canada si la province de l'Alberta n'obtient pas un permis d'exportation de ce gaz à l'extérieur de la province, par conséquent, les liens entre les organismes de réglementation provinciaux et l'organisme fédéral de réglementation sont très étroits.

La collaboration est donc très grande.

M. Berger: Ce que vous nous dites, c'est que le fédéralisme est un moyen de gouvernement satisfaisant.

M. Edge: Effectivement. A mon avis, l'acte de l'Amérique du Nord britannique ne manque pas de sagesse.

Le président: Monsieur Cook.

M. Cook: J'aimerais revenir un peu en arrière et essayer de vous prendre un peu en défaut. Non seulement justice doit être faite, mais il faut également qu'elle ait l'air d'être faite. Vous dites que vous n'avez pas d'opinion; moi je crois que vous en avez une.

M. Edge: A quel sujet?

M. Cook: Au sujet des nominations à l'Office. La personne qui sera nommée à ce poste devra assumer des fonctions d'une importance énorme pour le pays, des fonctions d'une valeur considérable; alors, pourquoi ne pas exiger qu'elle se soumette, d'une façon ou d'une autre, à l'examen du public, dans le cadre d'audiences, par exemple, pour qu'on puisse lui demander au moins cette question clé: Quelles sont vos qualifications pour ce poste? Pourquoi ne pas donner à ceux qui pourraient s'opposer à ce que cette personne assume cette fonction la possibilité de le dire publiquement.

Vous devez savoir que la population de ce pays n'aime pas qu'on essaie de lui jeter de la poudre aux yeux. Elle a un grand mépris pour la façon dont les nominations sont faites parce qu'elle prend toujours pour acquis que le parti au pouvoir donne l'avantage à ses protégés. De toute évidence, ce point de vue se justifie dans une certaine mesure. En procédant secrètement par tribunal administratif, on ne donne pas au public la chance de savoir ce qui se passe.

Monsieur Edge, pourquoi ne pas exiger des candidats aux postes de ces offices—je parle de toutes les commissions, pas seulement de l'Office national de l'énergie—qu'ils se présentent devant le public pour répondre aux questions sur leurs qualifications?

M. Edge: Je veux être très clair. J'ai parlé tout à l'heure du processus d'audience du Congrès américain, qui est un processus politique. Étant donné la façon dont vous avez formulé votre question, je ne m'y oppose pas, et j'ai des opinions personnelles très arrêtées sur les capacités des candidats à l'Office. L'Office doit actuellement s'occuper des problèmes les plus complexes de notre époque, de problèmes qui vont de l'économie au financement, aux problèmes sociaux et économi-

[Text]

arriving at a decision. My own opinion is they should be very broadly based people, with a broad background of experience and capable of clinching these various kinds of expertise and technical subjects; not where they are themselves complete experts in any one phase, but they are able to take the different parts and integrate them into a whole. So I think board-member appointments do warrant very careful scrutiny. They way you have proposed it in terms of an objective public forum to have that tested—I am not sure who would carry out the test—I personally do not have any objection to it.

Mr. Horner: Just off the top of my head, in theory it sounds good. But I think they have lost some good men as a result of what might be a political screening. You might lose some good men in this case too. There might be some people were not prepared to go through it.

Mr. Cook: That has been the normal objection. On the other hand, it might also eliminate some complete yo-yos from being a party to anything. I am prepared to state flatly that I believe all governments have made some very bad appointments. Certainly the last Conservative government made a couple which were unconscionable in my view, and certainly the Liberal government has made some that are also unconscionable. I do not mean that as a partisan statement, but in terms of the public welfare and how the public looks at appointments, outside the one objection to it, are there any other objections which could be raised to the public-hearing process?

Mr. Edge: I do not have any. I would have to say that in my view we do not have any yo-yos on the board right now.

Mr. Cook: No, I do not believe you do, sir. It is a very specialized and excellent body.

Mr. Edge: It is a very hard-working group. But I will ask my other colleagues, if I may, to respond.

The Chairman: Mr. Anguish, would you care to continue?

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to move away somewhat from the appointments, but with the ability to turn back to that before we close the hearings off today.

I would like to turn more now to the process of gathering information. I understand many of the decisions you make are quite complex and you have to make some of them in a remarkably short time. I was wondering what procedures or process you have to ensure you have adequate information before arriving at a decision.

Mr. Edge: Which ones were you thinking of that are arrived at in a short period of time?

Mr. Anguish: I would assume sometimes you are in a position of making a decision because of time constraints placed upon you. I cannot think of a particular situation, but there may be cases where you would have liked to have had more time, but because of the circumstances you have had to make a bit of a hasty decision. What procedures do you have to assure or be confident in your own mind, as a board, you do

[Translation]

ques, à l'environnement, à la géologie; tous les aspects doivent être étudiés par chaque membre de l'Office avant qu'une décision ne soit prise. A mon sens, il importe de conserver une très grande diversité dans les capacités et dans la formation des membres de l'Office, c'est ce qui est le plus susceptible d'assurer au groupe la compétence et les connaissances techniques nécessaires. Ils ne doivent pas être forcément experts dans un domaine donné, mais capables de rassembler les différents éléments et de les intégrer dans un ensemble. Les nominations à l'Office méritent donc d'être étudiées très sérieusement. Quant à votre idée de soumettre les candidats à l'examen du public, je ne suis pas certain que cela servirait à quelque chose, mais je n'ai pas d'objection.

M. Horner: A priori et en théorie, cela semble une bonne idée. Mais je pense qu'on a perdu de très bons éléments pour des raisons politiques. Dans ce cas également, on risque de perdre de bons éléments. Certaines personnes peuvent refuser de se soumettre à l'épreuve.

M. Cook: C'est l'objection normale. D'un autre côté, cela peut aussi éliminer des nullités complètes. Je veux vous le dire tout net, le gouvernement a fait des nominations très regrettables. En tout cas, le dernier gouvernement conservateur en a fait une ou deux qui étaient tout à fait indéfendables pour ne pas parler de celles du gouvernement libéral. Je ne le dis pas par esprit de parti, mais dans l'intérêt public et pour tenir compte de la façon dont le public perçoit les nominations; maintenant, à part cette réserve, y a-t-il d'autres objections à ce processus d'audience publique?

M. Edge: Pas pour ma part. J'ajouterai toutefois que, pour l'instant, je ne crois pas qu'il y ait à l'Office des nullités.

M. Cook: Non, je ne pensais pas que c'était votre opinion non plus. C'est un excellent groupe très spécialisé.

M. Edge: C'est un groupe qui travaille énormément. Mais je veux demander à mes collègues de répondre, si vous le permettez.

Le président: Monsieur Anguish, voulez-vous poursuivre?

M. Anguish: Merci, monsieur le président.

Je veux m'écarter maintenant des nominations, mais je me réserve d'y revenir avant la fin de la séance.

Je passe maintenant au processus de recueil des informations. Je crois que beaucoup de décisions que vous êtes appelé à prendre sont très complexes et qu'il vous arrive de devoir les prendre dans des délais très courts. Quelles sont les procédures qui vous permettent de vous assurer que les informations dont vous disposez sont suffisantes avant de prendre une décision.

M. Edge: A quoi faites-vous allusion quand vous dites que nous devons prendre des décisions dans des délais très courts?

M. Anguish: J'imagine que vous êtes parfois forcé de prendre une décision très vite parce que le temps manque. Je n'arrive pas à penser à une situation particulière, mais ne vous arrive-t-il pas de souhaiter disposer d'un peu plus de temps avant de prendre une décision pas trop hâtive. Comment faites-vous pour vous convaincre que les informations dont

[Texte]

have all the adequate information to make whatever decision it is that has to be made?

Mr. Edge: First of all, we have regulations which contain all the information requirements an applicant has to file with his application. We can provide you with copies of those. If you look at the environmental one alone, there are pages of information they have to file. So there is a very clear-cut specification of the basic information requirements to be filed.

• 1545

Secondly, before the information is set down for hearing, the whole application is very thoroughly assessed by a staff and we have what is called a deficiency letter where if you are not satisfied with the information that has been submitted, or information has been omitted, we require that information to be filed before we will set it down for hearing. Now, in a long, complex hearing, we may decide to start part of the hearing without all that information being in. All I am saying is, first of all, there are the regulations identifying for relevant information; second, there is the deficiency procedure; third, we have information requests either before or during the hearing process to get this elucidated so it does not take undue time on the witness; and fourth, I mentioned that board members should and do have, I think, very broad backgrounds. We can often assess fairly quickly exactly what is needed in a certain situation.

Now, there may be certain technical areas, and I am thinking of frost heave or settlement on the northern pipeline which were highly difficult, fairly new subjects, where we indicated we were not satisfied. They had to go back and do further testing and come back with improved data before we would rule on that project. I think you have to leave it to the panel's knowledge as to what they consider relevant information. I do not think anyone, without interfering with the quasi-judicial process, could decide for a panel member what is relevant. But certainly, intervenors will make motions to have further information collected or they may provide information themselves. We certainly do not expect to have all information available before us, but we do fairly clearly decide that we have sufficient relevant information before us. That is a judgmental question set in the context of this information requirements and deficiencies, information requests, intervenor cross-examination, intervenor witnesses and so on.

Mr. Anguish: In your experience, then, on the board or the knowledge you have of the history of the board, has there ever been a situation you can think of whereby the board required some information that they were unable to obtain?

Mr. Edge: Oh, yes, Mr. Lamar reminds me that with Trans Mountain Pipe Line Co. Ltd., this is the oil line to ship Alaska oil east through Canada into the United States—we were satisfied with the information for the on-land portion of that application and said so in our preliminary decision. We were not prepared to issue a certificate because there were great

[Traduction]

vous disposez sont suffisantes pour justifier la décision que vous êtes obligé de prendre?

M. Edge: Pour commencer, nous avons des règlements qui précisent quelles informations doivent obligatoirement accompagner une demande déposée auprès de nous. Nous pouvons vous en fournir des exemplaires. Pour ne parler que des exigences en matière d'environnement, il y a des pages et des pages de renseignements qui doivent être communiqués. Donc les informations fondamentales sont prédéterminées et doivent figurer dans le dossier.

En second lieu, avant l'audience, tout le dossier est évalué de façon approfondie par le personnel et nous pouvons envoyer une lettre pour demander un complément d'information si les données qui nous ont été communiquées ne sont pas suffisantes ou si certaines choses ont été omises. Mais, s'il s'agit d'audiences longues et complexes, il arrive que nous décidions de commencer même si le dossier n'est pas tout à fait complet. Donc, nous partons d'un règlement qui donne la liste des informations exigées; en second lieu, il y a la procédure relative au complément d'information; en troisième lieu, nous faisons des demandes d'information avant les audiences, en cours d'audiences ou bien encore après, pour élucider certains points et ne pas abuser du temps des témoins; enfin, en quatrième lieu, je vous ai dit que les compétences des membres de l'Office étaient très variées et très diverses. Il nous arrive souvent de pouvoir évaluer très rapidement quelles sont les informations dont nous avons besoin.

Il peut se présenter des cas très techniques, je pense en particulier à l'action du gel sur le pipe-line du Nord, sujet relativement nouveau et particulièrement difficile; dans ce cas nous avons annoncé que les données qu'on nous avait communiquées ne nous semblaient pas convaincantes. Ils durent recommencer les tests et nous présenter des données plus complètes avant que nous ne donnions une décision. Je crois que vous devez faire confiance au groupe qui est le mieux à même de déterminer quelles sont les informations nécessaires. Je ne pense pas qu'on puisse décider pour les membres du groupe sans porter atteinte au processus quasi-judiciaire. Évidemment, il arrive souvent que des intervenants déposent des motions pour obtenir de nouvelles informations ou en apportent eux-mêmes de nouvelles. Nous ne nous attendons pas à ce qu'on nous soumette toutes les informations disponibles, mais nous arrivons le plus souvent à déterminer si ce dont nous disposons, est suffisant. C'est une question de jugement et nous fondons notre jugement sur ces informations, sur les compléments que nous demandons, les demandes d'information, les questions posées par les intervenants, par les témoins, etc.

M. Anguish: D'après votre expérience de l'Office et d'après ce que vous savez de son passé, est-il arrivé que l'Office ait besoin d'informations et qu'elle ait été dans l'impossibilité de les obtenir?

M. Edge: Oh, certainement. M. Lamar me rappelle que dans le cas de la *Trans Mountain Pipe Line Co. Ltd.*, un pipe-line qui devait transporter le pétrole de l'Alaska aux États-Unis via le Canada, nous étions satisfait des informations relatives à la portion terrestre de cet itinéraire, et c'est ce que nous avons déclaré dans notre décision préliminaire. Par

[Text]

gaps in the marine environmental data and we adjourned the hearing—I forget when it was, maybe the end of last year—which is going to reconvene in Vancouver in November, I think it is, because we specified all the information which was missing before we were prepared to take a decision on the Trans Mountain Oil Pipe Line Corp.

Mr. Anguish: Great. Do you feel you have the ability within the National Energy Board to develop your own information should the need arise?

Mr. Edge: Yes, Mr. Gilmour just points out, of course, we did not certificate the end part of the Q and M because we did not have enough environmental information and specified again what we wanted.

In general, we have a vast range of professional skills on the board staff—occasionally we will not have the full range of skills—but none of them related to procurement on the northern pipeline. We had a member of IT&C seconded to the board for the purpose of that hearing. If we go into the Arctic LNG hearing, which is quite possible, we may request one or more persons be seconded from the Department of Transport for that hearing because of the problem of the ice, the design of the ship so it will cut through the ice, the problem of passage along Greenland and so on. If we are deficient in skills that we feel we need on the board staff, we can temporarily request the secondment from somewhere else to fill that gap.

Mr. Anguish: So you feel confident that if there is any information that you require you have access to it in some way.

Mr. Edge: Yes.

Mr. Anguish: One of the allegations of regulatory agencies is that they sometimes become captives of the groups or bodies that are actually regulated, and I was wondering what your views would be on that topic, whether or not you feel that you are sometimes a captive of those that you regulate.

• 1550

Mr. Edge: I think it is an overrated pastime. I think about the second hearing I sat on in 1971 was a turndown of gas export applications, and you would not think we were a captive of industry with the abuse we got on that one. We turned down the Arctic Gas project largely because of environmental problems on the north slope of Alaska and socio-economic problems in the Mackenzie Valley, and I hardly think we were the captive of industry to hear the abuse we got when we turned down that one. You would have to check this with other people, but I do not think the board is biased or the captive of industry. We are constantly weighing these processes, which the applicants rarely get for the asking.

[Translation]

contre, nous avons refusé le certificat, car il restait de grandes zones d'ombre pour ce qui est des données sur l'environnement marin et nous avons ajourné les audiences—je me souviens plus de la date, peut-être la fin de l'année dernière—et déclaré que nous étions dans l'impossibilité de prendre une décision au sujet du *Trans Mountain Oil Pipe Line Corp. Ltd.* parce que les informations dont nous disposions étaient incomplètes; ces audiences doivent recommencer à Vancouver en novembre.

M. Anguish: Excellent. Est-ce que vous estimez que l'Office national de l'énergie a la possibilité de recueillir ses propres informations le cas échéant?

M. Edge: Oui, M. Gilmour me rappelle que nous n'avons pas accordé de certificats pour la dernière partie du Q et M parce que nous n'avions pas suffisamment d'informations relatives à l'environnement; dans ce cas également, nous avons spécifié ce dont nous avons besoin.

En général, le personnel de l'Office est spécialisé dans toute une série de domaines variés. Il arrive que certains experts nous manquent, mais cela n'a pas été le cas pour le pipe-line du Nord. Un représentant de l'IT&C fut détaché à l'Office pour les besoins de cette audience. Si nous entreprenons les audiences sur l'*Arctic LNG*, ce qui est fort possible, nous pourrions fort bien demander au ministère des Transports de nous détacher une ou deux personnes pendant les audiences à cause des problèmes posés par la glace, des plans des navires brise-glace, des problèmes du passage de la côte du Groenland, etc. Si nous jugeons n'avoir pas les connaissances nécessaires parmi les membres de notre personnel, nous pouvons demander des détachements temporaires de l'extérieur.

M. Anguish: Vous pensez donc que vous avez accès à toutes les informations dont vous avez besoin.

M. Edge: Oui.

M. Anguish: Les organismes de réglementation se plaignent parfois des pressions exercées par les groupes ou organismes qui sont réglementés; je me demande ce que vous pensez de cela, vous arrive-t-il de vous sentir prisonnier de ceux que vous réglementez?

M. Edge: A mon avis, c'est un passe-temps dont on exagère le charme. La deuxième audience à laquelle j'ai assisté en 1971 a abouti au rejet d'une demande d'exportation de gaz et à entendre les injures qu'on nous servait à l'époque, il est difficile de prétendre que nous nous soyons laissés piéger par l'industrie. Si nous avons refusé le projet d'Arctic Gas, c'est surtout à cause de problèmes relatifs à l'environnement sur le versant nord de l'Alaska également à cause de problèmes socio-économiques dans la vallée du Mackenzie et je vois mal comment nous nous sommes laissés piéger par l'industrie surtout étant donné les injures qu'on nous a lancées quand nous avons rendu notre verdict. Il faudrait que vous en parliez à d'autres personnes, mais je ne pense pas que l'Office ait des préjugés ou se laisse manipuler par l'industrie. Nous ne cessons de peser le pour et le contre et je vous assure que lorsque nous donnons notre bénédiction à un projet, ce n'est pas à la légère.

[Texte]

Mr. Anguish: I would like to pose an example to you then, Mr. Edge: the area you mentioned, I believe in your opening statement, about determining the reserves of fossil fuel, for example. I would tend to think that a board might feel captive in such a situation—looking, for example, at a report that came out through *The New York Times* in that some of the large corporations in that sector used three different sets of figures: those to pass out to the shareholders, those to use when they are dealing with government agencies, and a third set when they are dealing with their corporate elite. Do you not sometimes feel captive of the information that is passed on to you by some of the petroleum companies?

Mr. Edge: I will give you an example. The figures you are talking about are massaged before they are sent out to the different audiences by corporations. We get the basic seismic and well log information. That is the basic data. We put the interpretation on that through our own geologists and so on. Secondly, if you think we are captive of industry, Canadian Hunter I think have said they have 400 trillion cubic feet of gas in the Peak Basin. I think even at present day prices they say they have 25 trillion. We have given them about 1.4 trillion cubic feet in that, and we have refused to let any exports go out until we are satisfied that those reserves are fully proven and that Canadians are protected. We have had a lot of abuse from Canadian Hunter on that. The Alberta board has taken its own independent check and it is very close to our figures. The type formation gas has not yet proven practical. It may be there, but until they can capture it and get it out in tomorrow's economic terms we would not recognize it. We will not jeopardize Canadian protection on gas until we are satisfied. I do not think we are captives of industry in that area.

Mr. Anguish: Okay, thank you.

One of the criticisms about the board is that quite often, because of circumstances, the notice for public hearings is very short. In cases such as that, what do you do to ensure that the public has adequate notices so that they can participate in the hearings? What do you do about situation like that?

Mr. Edge: I will start this and then I will ask our secretary, Mr. Yorke Slader, and Mr. Gilmour to amplify.

This has been a problem, particularly with a long, complex application. Now, when we receive an application, we issue a press release notifying people that the application has been received. We also have procedures for advertising the applications. I think I had better let Mr. Yorke Slader spell them out for you. We also ensure that special parties are notified, like the Union of B.C. Indian Chiefs, who normally do not see the usual newspaper ad. We have ensured that an applicant is served among people like that.

[Traduction]

M. Anguish: Laissez-moi vous soumettre un exemple, monsieur Edge; dans le domaine que vous avez mentionné dans votre déclaration d'ouverture: je veux parler des réserves de carburant fossile, par exemple. J'imagine que l'Office pourrait sentir des pressions dans une telle situation; regardez par exemple le rapport du *New York Times* qui prétend que de grandes sociétés de ce secteur utilisent trois séries de statistiques différentes: celles qui sont destinées aux actionnaires, celles qui sont destinées aux organismes gouvernementaux et enfin, celles qui sont destinées à la direction de la société. N'avez-vous pas parfois l'impression d'être pris au piège à cause de la nature des informations qui vous sont soumises par les compagnies pétrolières?

M. Edge: Je vais vous donner un exemple. Les chiffres dont vous parlez sont pondérés avant d'être envoyés aux différents publics par les sociétés. A nous, on réserve les informations de base, les chiffres tout nus que nous soumettons à nos géologues, entre autre, pour interprétation. Ensuite, si vous croyez que nous sommes piégés par l'industrie, je crois que c'est *Canadian Hunter* qui a écrit qu'il y avait trois trillions de pieds cubes de gaz dans le bassin de Peak. Je crois que même aux prix actuels ils ont déclaré disposer de 25 trillions. Sur cela, nous leur avons concédé environ 1.4 trillion de pieds cubes et nous avons refusé toute autre exportation tant que ces réserves ne seraient pas entièrement prouvées et les intérêts canadiens protégés. *lit*Canadian Hunter ne mâche pas ses critiques à notre égard. L'office de l'Alberta a fait des vérifications indépendantes et ses chiffres sont très proches des nôtres. Quant aux autres formations de gaz, rien ne prouve qu'elles soient rentables, elles existent peut-être, mais tant que nous ne sommes pas certains de pouvoir les exploiter et les exploiter d'une façon rentable compte tenu de la situation économique future, nous refusons d'en tenir compte. Nous ne voulons pas mettre en jeu la protection canadienne tant que nous ne serons pas convaincus. Je ne crois vraiment pas que nous nous laissions piéger par l'industrie.

M. Anguish: Très bien. Merci.

Une des critiques formulées contre l'Office est que très souvent, à cause des circonstances, les préavis d'audience publique sont très courts. Dans de telles circonstances, que faites-vous pour vous assurer que le public est prévenu suffisamment tôt pour pouvoir participer aux audiences? Que faites-vous?

M. Edge: Je vais commencer puis je demanderai à notre secrétaire, M. Yorke Slader ainsi qu'à M. Gilmour de compléter.

C'est un problème, surtout lorsqu'il s'agit de demandes très longues et très complexes. Quand nous recevons une demande nous faisons un communiqué de presse pour avertir la population de l'existence de cette demande. Nous avons également une procédure qui nous permet de faire de la publicité aux demandes. Je ferais mieux de donner la parole à M. Yorke Slader qui va vous expliquer de quoi il s'agit. Nous nous assurons également que les parties les plus intéressées sont averties, par exemple l'Union des Chefs Indiens de Colombie-Britannique qui d'ordinaire ne lisent pas les quotidiens princi-

[Text]

Let me just add one other thing. We have a great problem in scheduling eight or nine board members to deal with a vast array of applications when we do not know when the existing one is going to finish and the next one is going to start, and if you waste time you have great big gaps in between. We have a real scheduling problem. But let me get Mr. Yorke Slader to amplify all of the aspects of notification for the hearing process.

Mr. Slader: First of all, when the application is received we put out a press release, and we require the applicant to publish this in papers in various areas. In addition, we send out copies of the press release to everybody on our mailing list, and people get on the mailing list if they have expressed interest in any of our proceedings in the past.

Mr. Edge: How many do you have on the mailing list?

Mr. Slader: I think there are about 600 people on the mailing list.

• 1555

Then, after that, when the hearing is set down, when we actually fix a date for the hearing, we put out a press release and we provide a notice that the applicant must publish in the newspapers, and again we send out the press release and the hearing order that gives all the details about where the hearing will be and how a person can intervene and take part in it. We send that out to those on the mailing list.

The order stipulates how a person can intervene, and once a person intervenes, then the applicant is required to provide copies of the application to each registered intervenor. Then, at the hearing, the parties that have intervened are able to cross-examine the applicant and to put on their own witnesses, and of course they are subject to cross-examination by each other. Then finally, when the decision comes out, we put out a full reasons for decision, a full volume, sometimes half an inch thick or more, explaining the board's reasons, and a press release goes out also summarizing and explaining the thing in short terms. Again, the press release goes out to the 600 people on the mailing list.

Mr. Edge: I would like to clarify one point. If any party to the proceedings believes that he has been unfairly treated before the proceedings start, we will have a motion for adjournment; and we will have that motion debated and make a ruling on it. On quite a few occasions we have adjourned to give parties a chance to get better organized or have deferred their part of the examination to give them time to get organized. But in general we try and accommodate people whenever we can where there is any evidence that they might be unfairly treated by holding to the timetable we are on.

The Chairman: Thank you.

[Translation]

paux. Nous tenons à avertir certains groupes qui sont dans le même cas.

Une dernière observation. L'établissement de notre calendrier n'est pas une affaire très simple car nous avons huit ou neuf membres de l'Office et toute une série de demandes et nous ne savons jamais quand les audiences en cours vont se terminer et quand les suivantes vont pouvoir commencer. Nous risquons de perdre du temps et d'avoir de grands écarts ce qui nous pose un véritable problème. Mais je donne maintenant la parole à M. Yorke Slader qui va développer l'aspect des préavis d'audience.

M. Slader: Pour commencer, lorsque nous recevons la demande nous faisons un communiqué de presse puis nous demandons au demandeur de faire paraître des annonces dans les journaux de toutes les régions du Canada. De plus, nous envoyons des exemplaires du communiqué de presse à tous les gens qui figurent sur notre liste de courrier; tous ceux qui manifestent un intérêt pour nos audiences ou qu'ils l'ont fait par le passé figurent sur notre liste d'adresses.

M. Edge: Combien y a-t-il de noms sur votre liste d'adresses?

M. Slader: Je crois qu'elle comprend environ 600 personnes.

Après, une fois que l'audience est organisée et qu'une date a été fixée, nous émettons un communiqué de presse et un avis que le demandeur doit publier dans les journaux. A nouveau, nous émettons un communiqué de presse et un ordre d'audience donnant tous les renseignements sur le lieu d'audience et la façon dont une personne peut intervenir et y participer. Nous envoyons tout cela à ceux qui sont sur notre liste.

La façon dont une personne peut intervenir est stipulée dans l'ordre. Lorsqu'une personne intervient, le demandeur doit fournir à chaque intervenant inscrit un exemplaire de la demande. Lors de l'audience, les intervenants ont la possibilité de contre-interroger le demandeur et de présenter leurs propres témoins, qui sont, à leur tour, sujets au contre-interrogatoire. En dernier lieu, lorsqu'une décision est rendue, nous publions un volume complet énonçant les motifs de cette décision, volume parfois très épais, expliquant le raisonnement du conseil. Et nous émettons aussi un communiqué de presse qui est un court résumé de ces explications. A nouveau, ce communiqué de presse est envoyé aux 600 personnes dont le nom est sur notre liste d'envoi.

M. Edge: Il y a un aspect que je veux éclaircir. Si l'une des parties visée pense qu'elle a été traitée injustement avant le début des procédures, nous proposons une motion d'ajournement laquelle est débattue et résolue. Souvent nous avons ajourné les audiences pour donner l'occasion à une des parties de mieux s'organiser où nous avons reporté sa participation afin de lui donner le temps de mieux s'organiser. Mais de façon générale nous essayons d'être accommodants envers les gens, lorsque nous le pouvons, s'il est établi que ce serait injuste pour eux de s'en tenir au calendrier fixé.

Le président: Merci.

[Texte]

Mr. Slader, or Mr. Edge if you wish, what do you think of the idea of having a list of possible interveners made public with the ability for those who feel that they should be on the list of interveners to have their name added to that list and still made public? Is that an idea that you would be in agreement with?

Mr. Slader: On a large hearing, we already do that: we publish a list of interveners. There is always a deadline for interventions and then, a few days after the deadline, we publish a complete list of all the interveners, and every intervener gets that list. It often goes out on Telex; otherwise we cannot be sure the people will get it.

Mr. Edge: I think there is a second line of defence, that every potential intervener is generally on that general mailing list of the 600 or 700 people. So there are two lines of defence, so that they know what is going on.

Mr. Anguish: So you give notice to all those that you feel are interested, or all that you have access to?

Mr. Edge: Well, they get the orders with the notice of hearing.

The Chairman: That is your list of 600?

Mr. Edge: Yes.

The Chairman: Is that list public?

Mr. Edge: There is nothing private about it; anyone can have it.

The Chairman: One of the things we are concerned about, when any regulatory body is making a decision, is whether there is adequate notice. You have indicated to us that you feel your procedures are adequate but we were just wondering about it being inadvertent or inadvisable for us to say that maybe the list of people to whom every regulatory agency gives notice should be made public, and that anybody could have his name added to that should he wish.

Mr. Edge: I am not clear what publishing it does. It is certainly not confidential: we do not have confidential information at all. Anyone can get on the list but I am not sure what publishing it will do for a particular party.

The Chairman: They could just verify if their name is on it.

Mr. Edge: If they tell us that they want their name on it, it will be on it.

The Chairman: Okay.

Mr. Gilmour: We check once a year also to make sure that these people want to stay on the list. We also check which language they wish to receive both notices in.

The Chairman: And that procedure has worked well for you and is one you could recommend to other agencies or boards?

Mr. Edge: Yes. I think the only area where we have had problems is with native people who have copies but have not got quite the same time scale as other people. We have had to lean a little bit on that area, where they are living in isolated

[Traduction]

Monsieur Slader ou monsieur Edge, que pensez-vous de l'idée de publier la liste des intervenants possibles en permettant à ceux qui désireraient y figurer d'y ajouter leurs noms? Seriez-vous d'accord avec cette idée?

M. Slader: Nous le faisons déjà pour les audiences importantes: nous publions une liste des intervenants. Il y a toujours une date limite pour s'inscrire, et quelques jours après la date limite, nous publions la liste complète de tous les intervenants et chacun d'eux en reçoit un exemplaire. Très souvent c'est envoyé par télex, autrement nous ne sommes pas certains de la livraison.

M. Edge: Je pense qu'il y a une deuxième garantie puisque la liste générale de 600 ou 700 noms comprend presque tous les intervenants possibles. Il y a donc garantie, de cette façon ils sont informés de ce qui se passe.

M. Anguish: Donc vous avisez tous ceux que vous croyez susceptibles d'être intéressés ou tous ceux qui sont sur votre liste?

M. Edge: Ils reçoivent l'ordre avec l'avis d'audience.

Le président: C'est-à-dire ceux sur votre liste de 600 noms?

M. Edge: En effet.

Le président: Est-ce une liste publique?

M. Edge: Il n'y a rien de confidentiel dans cette liste, tout le monde peut l'avoir.

Le président: Ce qui nous préoccupe lorsqu'un organisme de réglementation prend une décision c'est de savoir si l'avis a été suffisant. Vous nous avez dit que selon vous les procédures sont adéquates, mais nous nous demandions s'il était convenable pour nous de suggérer que cette liste d'envoi de chaque organisme de réglementation soit publiée, et que tous ceux qui le désirent puissent se faire inscrire.

M. Edge: Je ne suis pas du tout sûr de la publicité donnée à cette liste. Elle n'est certes pas confidentielle: nous n'avons aucune information confidentielle. Tout le monde peut se faire inscrire sur cette liste, mais je me demande qu'elle serait la différence pour une partie qu'elle soit publiée ou non.

Le président: Ils pourraient simplement vérifier si leur nom y apparaît.

M. Edge: Si on nous demande d'y inscrire un nom, il l'est.

Le président: Très bien.

M. Gilmour: Tous les ans, également, nous demandons à ces gens s'ils veulent que leur nom demeure sur cette liste. Nous leur demandons également dans quelle langue ils veulent recevoir les avis.

Le président: Vous êtes satisfait de cette procédure et vous la recommanderiez à d'autres organismes ou conseils?

M. Edge: En effet. Les seuls problèmes que nous avons eus c'est avec les autochtones qui ont reçu des exemplaires mais la période de temps nécessaire n'était pas la même que les autres. Nous avons dû être un peu plus flexibles dans ce domaine,

[Text]

communities, and we have been conscious of that. But it generally takes care of that because the applicant will generally know if there are native people who would be particularly interested in that particular project. And we tend to get the applicant to notify those people right away as soon as we have had the application.

• 1600

The Chairman: You mean it takes longer to get mail from Toronto to the Yukon than it does from Toronto to Montreal today?

Mr. Edge: I will leave that to you. I have heard that the time discipline of a normal Canadian is not necessarily identical with that of an Inuit or an Indian and we have to recognize that.

Mr. Anguish: I have a final question, Mr. Chairman, I would like to ask in the area of information in public hearings. To date, so far as I know and from what you told us today, most of the notice goes through the print media and the *Canada Gazette*. I was wondering whether you have given any thought to turning more to radio and television notice of your public hearings because that is a form of media that the public most often is exposed to?

Mr. Edge: The answer is no, we have not; but there is no reason why we should not. I am not sure whether television, at least south of the 60th parallel, is normally used for that purpose. Nor do we have funds approved by Treasury Board for it. But I do not have any aversion to it because we demonstrated that that is a more effective means of doing it.

Mr. Anguish: Okay. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Could I ask a couple of questions on your hearing process? I have heard it said by a number of Canadians in the oil and gas field that the hearings in Canada are much more expeditious than those before the NEB counterpart in the United States and they feel they are much more satisfactory. Do you have any comments on that statement?

Mr. Edge: That is the best praise I have heard for the past 10 years.

I have commented on part of it today which is, I think, that the trial staff slows down regulatory proceedings. It is a purely personal opinion. The parties concerned about the public interest will represent themselves in those hearings. There may be a question of funding, which will come up later, I am sure.

The Chairman: If I could just clarify that. In the United States staff can cross-examine.

Mr. Horner: They take an adversary here and they take an adversary there.

The Chairman: Here your staff do not take an adversarial position; they do not cross-examine witnesses. You leave that up to interveners.

Mr. Edge: No. In our proceedings the cross-examination is first done by all the interveners, then by board counsel. In the hearing I started this morning, I think it is probably true to say that 10 per cent of the cross-examination will be done by

[Translation]

surtout lorsque les gens vivent dans des localités isolées. Nous sommes conscients de cela. Quoique généralement le problème est résolu puisque le demandeur sait généralement si les autochtones sont particulièrement visés par le projet en question. Généralement, aussitôt que nous recevons la demande, nous faisons en sorte que le demandeur les avise immédiatement.

Le président: Vous voulez dire que de nos jours il faut plus de temps pour que le courrier se rende de Toronto au Yukon, que de Toronto à Montréal?

M. Edge: Je vous laisse répondre. On m'a dit que le rythme de vie d'un Canadien ordinaire n'est pas nécessairement le même que celui d'un Inuit ou d'un Indien, et nous devons en tenir compte.

M. Anguish: Monsieur le président, j'ai une dernière question visant l'information lors d'audiences publiques. Jusqu'ici, selon ma connaissance et d'après ce que vous avez dit aujourd'hui, la plupart des avis sont publiés dans la presse écrite et dans la *Gazette du Canada*. Avez-vous envisagé de faire davantage appel à la radio et à la télévision pour annoncer vos audiences publiques, puisqu'il s'agit là d'une forme de média avec laquelle le public est le plus souvent en contact?

M. Edge: Non, nous ne l'avons pas fait, mais il n'y a aucune raison pour ne pas le faire. Je ne sais pas si l'on fait appel à la télévision, du moins au sud du 60^e parallèle. De plus, le Conseil du Trésor ne nous accorde aucun crédit à ce chapitre. Ce n'est pas parce que nous avons démontré que notre façon de faire était plus efficace que je suis contre.

M. Anguish: Très bien. Merci, monsieur le président.

Le président: Pourrais-je vous poser quelques questions sur votre processus d'audience? Plusieurs Canadiens qui sont dans le domaine du pétrole et du gaz m'ont dit qu'au Canada les audiences sont plus expéditives que celles de votre homologue, l'ONE, aux États-Unis, et qu'elles sont beaucoup plus satisfaisantes. Quels sont vos commentaires devant cette affirmation?

M. Edge: C'est la meilleure louange que j'ai entendue depuis dix ans.

J'ai dit tout à l'heure qu'à mon avis, le personnel judiciaire ralentissait les procédures. C'est une opinion purement personnelle. Les parties visées par l'intérêt public verront à être présentées lors de ces audiences. Il y a peut-être un problème de financement qui sera soulevé plus tard, j'en suis sûr.

Le président: Je voudrais éclaircir cela. Aux États-Unis le personnel peut contre-interroger.

M. Horner: Ici et là-bas c'est le principe du contre-interrogatoire que est appliqué.

Le président: Ici votre personnel n'adopte pas de position contradictoire, il ne contre-interroge pas les témoins. Vous laissez cette tâche aux intervenants.

M. Edge: Non, dans nos procédures ce sont d'abord les intervenants qui font le premier contre-interrogatoire, suivis ensuite de l'avocat de la commission. Quant aux audiences qui ont commencé ce matin, je pense qu'on peut dire sans se

[Texte]

the interveners but 90 per cent will be done by board counsel with the assistance of our staff.

So we do conduct a very thorough examination ourselves into all aspects of an application but we do not duplicate that which has already been covered by the interveners.

The Chairman: Do you find that if you have, say, 20 interveners, you will have counsel asking the very same questions?

Mr. Edge: No, we do not allow them to.

The Chairman: Ah!

Mr. Edge: We try and have a controlled process and it is not always easy. I think one of the reasons we have a better track record on dealing with matters than the FERC is, that we have put a great deal of effort into controlled proceedings. We stop people running down rabbit warrens that are not going to lead anywhere. We try to cut out irrelevant questions and things; we try to stop duplication. We have to be careful that do not get into difficulties with natural justice we but I think there is a sense of direction in proceedings which helps them to be expeditious.

The Chairman: Do you favour an administrative procedure back here in Canada?

Mr. Edge: I think Mr. Lamar might address that.

Mr. Lamar: I am afraid I will have to be a little wishy-washy by saying I think so. For example, a former general counsel of the federal inquiry commission, as it then was, characterized their processes as over-judicialized, stemming from certain requirements in the Administrative Procedures Act. I think this over-judicialization, as he put it, leads to maybe unduly lengthy hearings before tribunals in the United States.

• 1605

But I have also heard complaints that as between federal tribunals there is not a complete consistency in procedure which it would be desirable to have. Therefore I think probably an administrative procedures act sensibly drawn and so forth might be an advantage, at least at the federal level, if it achieved a procedure consistent to all federal tribunals.

The Chairman: Do you know of any reason why we could not have such an act? In other words, should we for example require written reasons for every decision? Should we require that of every tribunal? Do you know of any tribunals where it would not work?

Mr. Edge: We would never give a decision without giving reasons, and I think reasons are necessary.

On the administrative procedures Fred Lamar said «provided they are sensibly drawn». I would not want to be chairing a procedure where there are so many regulations as to how to conduct the proceedings that you could not listen to the context of what was going on. I have no aversion to administrative procedures provided they are not so cumbersome they

[Traduction]

tromper que divers contre-interrogatoires seront faits par les intervenants, mais que 90 p. 100 d'entre eux le seront par l'avocat du conseil avec l'aide de notre personnel.

Donc, nous faisons nous-mêmes un examen très complet de tous les aspects de la demande, mais sans reprendre ce qui a déjà été fait par les intervenants.

Le président: Par exemple, s'il y a 20 intervenants, votre avocat posera-t-il les mêmes questions?

M. Edge: Non, nous ne leur permettons pas.

Le président: Ah!

M. Edge: Nous essayons de contrôler le processus et ce n'est pas toujours facile. L'une des raisons pour lesquelles nous avons de meilleurs dossiers que la FERC, c'est que nous faisons un plus grand effort pour restreindre les délibérations. Nous empêchons les gens de suivre des fausses pistes qui ne mènent nulle part. Nous essayons d'éliminer les commentaires et les questions superflus, nous essayons d'éviter les répétitions. Nous devons être prudents pour éviter de manquer à la justice naturelle, mais je pense qu'il y a un sens d'orientation dans les procédures qui est très utile pour éviter les pertes de temps.

Le président: Au Canada, seriez-vous en faveur d'une procédure administrative?

M. Edge: Je pense que M. Lamar pourra répondre à cela.

M. Lamar: Je crains de manquer d'intérêt en disant que je le crois. Par exemple, un ancien avocat général de la Federal Inquiry commission, comme on l'appelait alors, a décrit le processus comme étant sur-judiciaire, à cause de certaines exigences de la Administrative Procedures Act, ce qui fait que les audiences devant les tribunaux américains, sont beaucoup trop longues.

Mais j'ai également entendu des plaintes à l'effet que les procédures peuvent varier d'un tribunal fédéral à l'autre, ce qui n'est pas souhaitable. Je pense donc qu'une loi sur les procédures administratives, si, entre autres choses, elle est bien rédigée, serait avantageuse, du moins au niveau fédéral, si cela nous permet d'avoir des procédures uniformes dans tous les tribunaux fédéraux.

Le président: Connaissez-vous des raisons allant contre une telle loi? Autrement dit, devrions-nous demander que chaque décision soit expliquée par écrit? Devrions-nous exiger cela de chaque tribunal? Connaissez-vous des tribunaux où ce ne serait pas possible?

M. Edge: Nous ne rendrions jamais une décision sans en fournir les raisons, et je pense que c'est nécessaire.

Quant aux procédures administratives, Fred Lamar a dit «en autant qu'elles soient rédigées de façon logique». Je ne voudrais pas présider des délibérations si la forme était tellement réglementée qu'il serait impossible de porter attention au fond. Je n'ai rien contre les procédures administratives en autant qu'elles ne vous empêchent pas de vraiment porter attention à ce que dit le témoin.

[Text]

prevent you from really zeroing in on what the witness is saying.

Mr. Horner: There may be necessity for some flexibility and certain procedures that might suit the NEB might not necessarily suit another tribunal.

Mr. Lamar: This is what I was going to add, Mr. Chairman. I think there would have to be some flexibility to permit varying procedures among the various tribunals. They might find it necessary to act differently from us, for example, for reasons which escape me at the moment, but, as I say, with some flexibility. As to a requirement for reasons, of course that is imposing, for example, a higher standard than is imposed on the courts who are not, as I understand it, required by law to give reasons for their judgments. However, a number of provinces have legislative requirements imposing as mandatory the giving of written reasons by various tribunals.

Mr. Edge: I can perhaps amend one statement I made. In every application we do give reasons for decisions except on some occasions when an application is reviewed, if sufficient grounds have not been made for the review to be granted we do not always give reasons then, we may just deny the application for review. On all normal applications we do give reasons for the decision.

Mr. Lamar: We issue a large number of oil export licences, for example, which may be for a very short term. An application will come in for a licence for a month, we grant it but without giving any particular written reasons, sometimes we do and sometimes we do not. But on the smaller applications we do not always give written reasons. We get all sorts of . . .

Mr. Cook: The amazing point you are making, Mr. Lamar, is the fact that you would favour it but you would want to be very, very careful that it was drawn in such a way that with some particular tribunals, where there were sufficient reasons, it could be modified to suit that tribunal.

Mr. Lamar: That is my position, sir, yes.

The Chairman: You would not oppose a rule then by us that an administrative procedures act including written reasons, all the rules of natural justice being incorporated in it, should apply to every tribunal unless that tribunal can satisfy whoever that this would be inappropriate.

Mr. Edge: Provided you give us an escape clause. For example, as was mentioned, monthly export licences are of very short duration; we deal with a large number of them; we do not expect to give reasons on those. For any hearing of any substance we would always give reasons, but for the very short duration, unimportant ones, we would not want to give reasons each time.

The Chairman: Our problem is that we have to come up with a recommendation to Parliament. Could you help us with what that recommendation should be?

Mr. Horner: With any decision on an application for a certificate I do not think there would be any great problem.

Mr. Lamar: No. We deal with so many small applications that we need to devise some formula to permit some flexibility.

[Translation]

M. Horner: Une certaine souplesse est peut-être nécessaire et les procédures qui conviennent à l'ONE ne conviennent peut-être pas à un autre tribunal.

M. Lamar: Voilà ce que j'allais dire, monsieur le président. Je pense qu'il faudrait une certaine souplesse permettant d'avoir des procédures différentes devant des tribunaux différents. Pour des raisons qui m'échappent pour l'instant, ils peuvent estimer nécessaire de procéder de façon différente de nous, mais je le répète, avec une certaine souplesse. Quant à exiger les motifs, bien sûr cela impose des normes plus élevées qu'aux tribunaux, auxquels la loi n'exige pas présentement de le faire. Toutefois, les lois dans un certain nombre de provinces imposent à divers tribunaux de fournir des raisons écrites.

M. Edge: Je puis peut-être modifier une déclaration que j'ai faite. Pour chaque demande, nous donnons les raisons de notre décision, sauf à certaines occasions lors du réexamen d'une demande, si les motifs du réexamen sont insuffisants pour que nous l'accordions; dans ce cas, nous ne fournissons pas toujours les raisons, nous pouvons simplement refuser le réexamen. Pour toutes les demandes normales, nous donnons toujours les raisons de nos décisions.

M. Lamar: Par exemple, nous émettons beaucoup de permis d'exportation de pétrole qui sont peut-être de courte durée. Une demande de permis d'exportation peut être faite pour une période d'un mois, nous l'accordons, mais sans donner aucune raison par écrit, parfois nous le faisons et parfois non. Pour les petites demandes nous ne fournissons pas toujours d'explication écrite. Nous recevons toutes sortes . . .

M. Cook: Ce qui est étonnant dans vos propos, monsieur Lamar, c'est qu'en fait vous y êtes favorable, mais en autant que c'est rédigé de façon très prudente afin que cela puisse être modifié par un tribunal particulier, lorsque les exigences le justifient.

M. Lamar: En effet, monsieur, c'est ma position.

Le président: Dans ce cas-là, seriez-vous contre si nous décidions d'adopter une loi sur les procédures administratives englobant toutes les règles de justice naturelles et stipulant que des raisons écrites devraient être fournies par tous les tribunaux, sauf si l'on peut établir que ce serait contre-indiqué.

M. Edge: Pourvu que vous nous donniez une porte de sortie. On a donné l'exemple des permis d'exportation mensuels, qui sont de très courte durée, nous en donnons beaucoup; dans ces cas-là nous ne nous attendons pas à fournir des raisons écrites. Pour toute audience importante nous fournissons toujours des raisons par écrit, mais nous ne voulons pas en donner pour des choses de courte durée, sans importance.

Le président: Le problème, c'est que nous devons formuler une recommandation au Parlement. Pouvez-vous nous aider à le faire?

M. Horner: A mon avis il n'y a pas de problème lorsqu'il s'agit d'une décision visant une demande de certificat.

M. Lamar: Non. Nous recevons tellement de petites demandes, nous devons établir un genre de formule permettant une

[Texte]

For example, someone might put in an application to add a compressor on a gas line, well that is a pretty miniscule sort of thing and I think it would certainly impede our process if we had to give reasons for something like that.

• 1610

Mr. Edge: We have hundreds of crossing orders, crossing power lines or other conduits, crossing roads and parking lots. We deal with hundreds of those on a routine basis, but as they make applications for certificates, for licences, for rate decisions, we would fully accept and always do give reasons for them.

The Chairman: Could I perhaps ask you, through you, Mr. Acting Chairman, because of your experience on Council, to maybe think about this a little further and, looking at our mandate, make a recommendation to Parliament on procedures before tribunals, as to what might be appropriate. Maybe you could only deal with what would be appropriate for the NEB, but recognizing as well that we have to do something that will apply to others as well.

Mr. Edge: I have had one word of advice from Mr. Gilmour, that I think the distinction is that all matters requiring a public hearing process should have reasons for a decision. The board could live with that quite easily.

Mr. Lamar: We are compelled to hold public hearings on certain matters, most but not all export applications, pipelines and so forth. We voluntarily hold public hearings on other matters. So I certainly would adopt that as a criteria, that any matter in respect of which we have held a public hearing . . .

The Chairman: Will you help us define a little further as to which hearings of regulatory tribunals should have public hearings?

Mr. Horner: Take, for example the Provincial Securities Act, which has an interpretation of the wording 'hearing' and in any hearing—and it is right in the statute—there must be a written decision if the applicant requests one. I think that is in the Securities Act. But they define what a hearing is.

The Chairman: You can see our problem concerning universal laws. We do not want to hamstring agencies, yet we want to ensure due process.

Mr. Edge: I would like to suggest that you inquire of each of the regulatory bodies you are concerned with. I do not think NEB would be prepared to make a recommendation on what aspect another tribunal should go to public hearings.

The Chairman: Oh, no, we recognize that but we would also like to call on the expertise of the people that you have working with you and their experience in other areas. If they have any recommendations, they will not be cast in granite. Your advice in your official and unofficial capacity is welcomed.

Mr. Edge: Well, certainly in the board's view anything which is deemed important would go to a public hearing process.

Mr. Lamar: I might say we in effect have had to some extent an administrative procedures act imposed on us because

[Traduction]

certain souplesse, par exemple, on peut faire une demande pour ajouter un compresseur à un gazoduc, c'est vraiment une question de moindre importance, et je pense que cela nuirait à nos activités si nous devons fournir des raisons écrites dans ce cas-là.

M. Edge: Nous avons des centaines d'ordres de passage, passages de lignes à haute tension ou d'autres conduits, de routes et de stationnements. Tous les jours nous en avons des centaines, mais lorsqu'il s'agit de demandes de certificats, de permis, de décisions visant les tarifs, nous sommes tout à fait d'accord pour fournir les raisons et nous le faisons toujours.

Le président: Pourrais-je vous demander de réfléchir à ce qui serait approprié, étant donné votre expérience dans le domaine, dans l'optique de notre mandat qui est de faire une recommandation au Parlement sur les procédures à appliquer aux tribunaux? Peut-être pourriez-vous vous limiter uniquement à ce qui conviendrait à l'ONE, mais en tenant compte du fait que ce que nous devons envisager s'appliquera également à d'autres.

M. Edge: D'après le conseil que M. Gilmour m'a donné, il faudrait fournir les raisons pour toute décision ayant demandé une audience publique. Nous pourrions très bien accepter ce critère.

M. Lamar: Nous sommes obligés de tenir des audiences publiques sur certaines questions, entre autres, la plupart des demandes d'exportations, les pipelines. Volontairement, nous tenons des audiences publiques sur d'autres questions. J'accepterais volontiers ce critère: toute question pour laquelle nous tenons une audience publique . . .

Le président: Pourriez-vous nous aider à aller un peu plus loin et à déterminer quelles audiences des tribunaux de réglementation devraient être publiques?

M. Horner: Par exemple, la loi sur les obligations provinciales, donne une définition du mot «audience», et lors de toute audience une décision écrite doit être fournie à la demande du requérant. Je pense bien qu'il s'agit de la loi sur les obligations, mais elle donne une définition d'une audience.

Le président: Vous voyez le problème que posent les lois universelles. Nous ne voulons pas lier les mains des agences, toutefois nous voulons que les choses se fassent correctement.

M. Edge: Je vous conseille de vous informer auprès de chacun des organismes de réglementation visé. Je ne pense pas que l'ONE serait prêt à formuler une recommandation visant certains aspects des audiences publiques d'un autre tribunal.

Le président: Oh, non, nous comprenons cela, mais nous voudrions pouvoir faire appel à la compétence des gens qui travaillent pour vous ainsi qu'à leur expérience dans d'autres domaines. S'ils ont des recommandations à faire, elles seront étudiées. Nous serons heureux d'écouter vos conseils, que ce soit à titre officiel ou autre.

M. Edge: Ma foi, l'opinion de la Commission, c'est que tout ce qui est considéré important ferait l'objet d'audience publique.

M. Lamar: Jusqu'à un certain point on nous a imposé une loi sur les procédures administratives lorsqu'on a juridique-

[Text]

it has been judicially held that our public hearings import and are analogous to a trial in a court of law, and that statement of course brings it in to a great extent. Broadly speaking, we follow the rules of evidence as they are applied in courts except as to admissibility, for example, of evidence.

Mr. Cook: Does not a little hearsay sneak in now and then?

Mr. Lamar: Yes, it does.

Mr. Kane: Just before we leave this, Mr. Chairman, I wonder if Mr. Edge or Mr. Lamar, either now or at a later time, might inform the committee as well whether there are any aspects of your procedures which are the subject of complaint by counsel appearing before you. I am really thinking in terms of getting the details regarding the potential administrative procedures act in the sense of minimum procedural requirements for the various agencies.

Mr. Lamar: Greg, any aspect of our procedures which have been the subject of complaint . . .

Mr. Kane: I am thinking not so much of formal complaints, which we would be aware of, but of informal complaints from counsel to you. In a sense would not the proceedings be better, Mr. Lamar, if you allowed such and such to happen, again, so that we could try to structure some sort of general requirements that would relate to any public hearing process.

Mr. Edge: I do not want to be facetious but sometimes we only hear these when you get an article like the Elaine Dewar article, and then you hear all the other counsel bringing forth views that we never hear directly. But Mr. Lamar may have some that he is aware of.

The Chairman: Are there any other questions?

Mr. Cook: Gentlemen, I have a whole section of questions here, most of which you have already answered in complete detail. There is one question through I would raise with you, and we referred to it earlier this morning, namely the question of public interest groups and the question of awarding costs. Can you think of any groups that perhaps did not appear before you because they simply could not afford it, even though an input into the hearing would have been valuable from the board's point of view.

• 1615

Mr. Edge: I will let Mr. Horner start this, because he has been investigating this subject from the board's point of view.

Mr. Horner: I have looked at it quite closely over the last nine months. Maybe you noticed about four weeks ago there was a full-page article in *The Financial Post* dealing with the cost of public hearings covering this subject. You have also read what—I think it is Steven Roman—you have read what the public counsel has had to say about it.

It is a tough decision to make. Our statute, at the present time, does not provide—the NEB has no power to work on it. If and whether a change should be made I think is a political decision. Some come up with the simple answer that the government should have one fund and they would make

[Translation]

ment soutenu que l'importance de nos audiences publiques était semblable à un procès devant une cour, et cette déclaration fait qu'en grande partie, nous sommes dans la même situation. Généralement parlant, nous appliquons les mêmes règles concernant l'admissibilité de la preuve, par exemple.

M. Cook: De temps à autre, ne recourt-on pas aux simples oui-dire?

M. Lamar: Oui, en effet.

M. Kane: Avant de passer à autre chose, monsieur le président, je me demande si monsieur Edge ou monsieur Lamar, maintenant ou plus tard, pourraient dire au Comité si les avocats qui comparaissent devant vous se plaignent de certains aspects de vos procédures. Mon but est d'obtenir des détails concernant un projet de loi sur les procédures administratives afin de déterminer ce que seraient les exigences minimum de procédures pour les diverses agences.

M. Lamar: Greg, y a-t-il eu des plaintes au sujet de certains aspects de nos procédures . . .

M. Kane: Je ne parle pas tellement de plaintes officielles, vous seriez au courant, mais plutôt de plaintes officieuses que les avocats vous auraient faites. Autrement dit, est-ce que les procédures ne seraient pas meilleures, monsieur Lamar, si vous permettiez telle ou telle chose, afin que nous essayions de déterminer des exigences générales applicables aux audiences publiques.

M. Edge: Sans vouloir être facétieux, souvent c'est seulement lorsque nous lisons un article comme celui d'Elaine Dewar, que nous en entendons parler, et alors tous les avocats vous font part de commentaires que nous n'avions jamais entendus. Mais M. Lamar est peut-être au courant de quelque chose.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

M. Cook: Messieurs, j'ai là toute une liste de questions auxquelles vous avez presque tous répondu en détail. Toutefois il y a une question que je voudrais vous poser et à laquelle on a fait allusion ce matin, il s'agit des groupes d'intérêt public et du paiement de leurs frais. Pouvez-vous penser à des groupes qui n'ont peut-être pas comparu parce qu'ils ne pouvaient pas se le permettre, même si leur participation aux audiences aurait été valable du point de vue de la Commission.

M. Edge: Je vais laisser répondre d'abord M. Horner, qui a enquêté sur le sujet en qualité de membre de l'Office.

M. Horner: Au cours des neuf derniers mois, j'ai étudié la question de très près. Il y a environ quatre semaines, vous avez peut-être remarqué que le *Financial Post* consacrait toute une page au coût des audiences publiques se rapportant à cette question. Vous avez également pu lire ce qu'en disait l'avocat de la partie publique, Steve Roman, je pense.

C'est une décision très difficile à prendre. Actuellement, les statuts de l'Office national de l'énergie ne lui accordent aucune autorité à ce chapitre. Je pense que tout changement, s'il est souhaitable, devrait faire l'objet d'une décision politique. Selon certains, la réponse est simple: le gouvernement

[Texte]

application to it and then this body would decide whether or not these people should be awarded a sum of money. I know in Alberta they passed a statute so their public utilities—I think it is the Public Utilities Act—they have tried to get it into it, and they have suggested it to me. When I looked closely at it, I found they were into it in a very limited way. In other words, they will supply money if it is a question of application for the certificate for the laying of a pipeline and if you own or rent land which is going to be affected by that pipeline because the right-of-way is crossing your property. Right there and then, you have certainly limited the scope of those who can apply for the awarding of costs.

And there are many ramifications. As you know, the CRTC—some of them go as high as \$46,000, I believe. But if they decide to hire an expert witness, some of these come at a price of \$600 a day. Do you just pay them while they are before the hearing or do you pay them for preparation time? Who decides? Even Alberta has entered it. They have had an awful lot of trouble deciding who should get what and how much.

Mr. Cook: Mr. Horner, that is delightful. You have given us all the questions, but what is the answer? Do you want the act changed or not?

Mr. Edge: Well, I will try to give you some personal views on this. In the first place, public-interest groups appearing before our board have generally acted very responsibly. Certainly in the Northern Pipeline hearings that was very true. They brought forth dimensions which otherwise would not have got on the record. Secondly, sitting on a panel, I do not want to be judging the merits of how much a public interest group should be paid for the work it has done. I think it is undesirable. You want to focus on the case, not form a judgment on that issue. As has been said, the National Energy Board Act does not have provision for this. I am quite sympathetic to public-interest groups being funded, but I think it should be done through one central government point.

Mr. Cook: Do you agree, then, they should be funded?

Mr. Edge: I think there are cases where public-interest groups should or could be funded, yes, because proceedings are expensive. Public-interest groups are at a disadvantage when they do not have all the money and funds that some of the big corporate interveners have. We do endeavour to make transcripts available in our library for people who cannot afford them. But it is an expensive proposition intervening in a public proceeding. And provided they represent a constituency which is vitally affected by the hearing, I am quite sympathetic to them.

Mr. Lamar: The Department of Justice had this whole subject under study. They had formed some committee some years ago and studied the whole matter. Whether or not a report was ever made, I do not know, but I believe they came to the conclusion that maybe there should be some government-administered sort of agency, maybe not unlike the Public

[Traduction]

devrait avoir un fonds qui recevrait les demandes et déciderait de la suite à leur donner. L'Alberta a adopté une loi permettant à ses services publics... je pense que c'est la Public Utilities Act... dans laquelle on a essayé d'incorporer ces dispositions et on m'en a fait la suggestion. Après une étude attentive, j'ai constaté que c'était très limitatif. Autrement dit, vous êtes admissible si vous faites une demande de certificat pour l'installation d'un pipe-line et si vous êtes propriétaire ou locataire du terrain sur lequel il va passer. D'emblée, on limite le nombre de ceux qui sont admissibles au remboursement de leurs frais.

De plus, il y a de nombreuses ramifications. Pour le CRTC, par exemple, cela peut atteindre \$46,000, je pense. Ou bien si vous décidez d'embaucher un témoin expert, cela peut vous coûter \$600 par jour. Ce tarif s'applique-t-il seulement pendant la comparution ou aussi pendant la période de préparation? Qui en décide? Même l'Alberta a décidé d'aller de l'avant dans ce domaine. On a eu bien de la difficulté à déterminer qui est admissible et à quel montant il a droit.

M. Cook: Monsieur Horner, c'est merveilleux, vous nous donnez toutes les questions, mais quelle est la réponse? Voulez-vous qu'on modifie la loi ou non?

M. Edge: Bon, je vais essayer de vous donner mon point de vue personnel. D'abord, les groupes d'intérêt public ayant comparu devant l'Office se sont généralement comportés d'une façon très responsable. C'était certainement le cas lors des audiences sur le pipe-line du Nord. Ils ont fait ressortir un aspect de la question qui aurait été ignoré autrement. Deuxièmement, à titre de membre de l'Office, je ne veux pas porter de jugement sur les sommes qu'il faut accorder aux groupes d'intérêt public pour le travail qu'ils ont accompli. Je ne pense pas que ce soit souhaitable. Vous voulez porter votre attention sur le cas et non porter un jugement sur cette question. Je le répète, la Loi sur l'Office national de l'énergie ne prévoit aucune disposition à cet égard. Je pense sincèrement que les groupes d'intérêt public devraient être financés, mais je pense que cela devrait se faire par un fonds central du gouvernement.

M. Cook: Alors, vous êtes d'accord qu'ils devraient être financés?

M. Edge: En effet, étant donné que cette procédure est coûteuse, il y a des cas où je pense que les groupes d'intérêt public devraient ou pourraient être financés. Ces groupes se trouvent défavorisés lorsqu'ils n'ont pas accès aux mêmes ressources financières que les intervenants des grandes sociétés. Pour les gens qui ne peuvent se le permettre, nous avons l'intention de garder une transcription des audiences dans notre bibliothèque. Intervenir dans une procédure publique coûte très cher. Je suis tout à fait d'accord que ces groupes le fassent lorsqu'ils représentent une circonscription où ces audiences auront un effet déterminant.

M. Lamar: Le ministère de la Justice a étudié toute cette question. Il y a quelques années, il avait créé un comité à cet effet. J'ignore si ce comité a fait un rapport, mais je pense qu'il en est venu à la conclusion qu'il devrait peut-être y avoir une sorte d'organisme administré par le gouvernement, semblable peut-être au Centre pour la promotion de l'intérêt public,

[Text]

Interest Advocacy Centre, to whom groups could apply for funds and a decision would simply be made on individual applications, whether or not funds would be granted; and also, I think, that provision should be made for people to apply in advance of a hearing taking place so they would be funded to prepare for their participation in the hearing by retaining experts or whatever.

Mr. Horner: I think from my reading I discovered the Department of Justice did prepare such a brief and put it on the desk of the then Minister of Justice, Mr. Basford. You might want to track it down.

But I agree with what Mr. Edge had to say. They just have the one reservation in that article, that you might get professional public interveners. If they knew the pot was there, there would be certain groups—and I do not like to be negative—but there would be certain individuals who would decide they were going to make a living by appearing before these bodies. Some might be very helpful and others might just be a complete expense from the word go.

• 1620

Mr. Edge: I must say I agree with the last remark. I read the same article. I was somewhat horrified that public funds might be used on coaching witnesses how to not answer questions by a school of examiners. Of course, the natives were accompanied and were well represented in those hearings, but they were funded by the government.

Mr. Lamar: Many of these public interest groups are now in receipt of government funding, I believe—the Consumers' Association and ones like that. To some extent the concept of funding is already in place.

The Chairman: Do you know of any inadequacies in that funding process?

Mr. Lamar: If you were to ask, I think probably the reply would be, Mr. Peterson, not enough.

Mr. Horner: But you always get the type of thing that we met at hearings in Vancouver. Somebody will phone the Secretary of the board, he is up in some part of northern B.C. and he would like them to send him an air ticket. We do not have the power to do that so we can just advise him, but that is the type of request you could be faced with.

Mr. Kane: Mr. Chairman, the committee has been informed by both the CRTC and the CTC that there is a power under the National Transportation Act, I believe Section 54, whereby the agency can request the Attorney General to send counsel in the name of the public interest, the larger interest at large in a particular proceeding, and I am wondering whether a power of that sort might be of assistance to the National Energy Board.

Mr. Edge: I discussed this earlier with Mr. Lamar. Could you respond to that, Mr. Lamar? Incidentally, has the CTC one ever been used?

Mr. Kane: To the best of my knowledge, only once.

[Translation]

auquel les groupes pourraient s'adresser. Cet organisme, après avoir étudié chaque cas, déciderait s'il convient d'accorder ou non les fonds. Il faudrait demander aux intéressés de faire leur demande avant l'audience afin qu'ils obtiennent le financement pour préparer leur participation, retenir les services d'experts, etc.

M. Horner: J'ai découvert que le ministère de la Justice avait préparé un mémoire dans ce sens et l'avait remis au ministre de l'époque, M. Basford. Vous voudrez peut-être le retrouver.

Je suis d'accord avec M. Edge. Dans ce mémoire, il n'y a qu'une seule réserve, c'est qu'il pourrait y avoir des intervenants publics professionnels. S'il avaient vent des possibilités de financement, des groupes pourraient certainement... je ne veux pas être négatif... mais il y en aurait qui décideraient de gagner leur vie en comparaisant devant ces organismes. Certains peuvent être très précieux et d'autres complètement inutiles.

M. Edge: J'ai lu le même article et je dois dire que je suis d'accord avec ces derniers propos. J'ai été horrifié d'apprendre que les deniers publics pourraient être utilisés pour apprendre à des témoins comment ne pas répondre aux questions d'un jury. Bien sûr, lors de ces audiences, les autochtones étaient accompagnés et bien représentés, mais ils recevaient l'aide financière du gouvernement.

M. Lamar: Actuellement, beaucoup de ces groupes d'intérêt public sont financés par le gouvernement, comme l'association des consommateurs du Canada et autres associations semblables. Jusqu'à un certain point, le concept du financement existe déjà.

Le président: Connaissiez-vous des insuffisances à ce processus de financement?

M. Lamar: Si vous me le demandiez, monsieur Peterson, je répondrais probablement que ce financement est insuffisant.

M. Horner: Mais vous avez toujours des situations comme il s'en est produit lors de nos audiences à Vancouver. Le secrétaire de l'Office reçoit un appel de quelqu'un qui est dans le nord de la Colombie-Britannique et qui voudrait un billet d'avion. Nous ne sommes pas autorisés à le lui envoyer, et c'est d'ailleurs ce que nous lui disons, mais c'est le genre de demande que vous pourriez recevoir.

M. Kane: Monsieur le président, le CRTC et la CCT ont tous deux informé le comité que conformément à l'article 54 de la Loi nationale sur les transports un organisme peut demander au procureur général d'envoyer un avocat représenter l'intérêt public lors d'une procédure donnée. Je me demande si un tel pouvoir pourrait aider l'Office national de l'énergie.

M. Edge: J'en ai déjà discuté avec M. Lamar. Pouvez-vous répondre, monsieur Lamar? En passant, la CCT s'en est-elle déjà prévu?

M. Kane: Une seule fois, à ma connaissance.

[Texte]

Mr. Lamar: I do not know whether it would be appropriate to get the Attorney General, Mr. Kane, to get involved in acting as a counsel for public interest or activist organizations. That would throw an onus on the board, really, if you put the question of funding in the board's hands, because in each and every case where we would be faced with an application, we would have to make a decision whether in fact to request the Attorney General to supply a counsel. My own personal view is that I would just as soon not see anything like that on the National Energy Board. I think I still favour some government-sponsored committee charged with the task of funding or not funding public interest groups, but oddly enough, on other cases we have had individuals before the board as private citizens who have attended months of board hearings, and I am thinking of one particular case of an electrician, from Calgary, who spent months in front of the board. I do not know how he funded himself but he was there.

Mr. Edge: His wife ran the business while he was at the hearings.

I agree. I would prefer a central funding. I would not want the board put in the position of, you know, do we fund this person or not? You might be influenced as to whether he was a typical intervenor or not. I think that is a wrong principle. I would rather have a central funding if it is going to take place.

Mr. Lamar: Chief Justice Jackett of the Federal Court once stated that there was no more difficult question than the matter of costs. When I say costs, I use that in the technical legal sense, and certainly in the legal sense of cost I do not think that would provide adequate remuneration for groups, so I prefer to use the word "funding", which I think really is what it would amount to.

Mr. Cook: That is a valid point and worth mentioning, as a matter of fact, because "cost" does have that narrow connotation, but I believe in our report and everything else we have used it in the sense of funding.

Mr. Lamar: For example, the costs of the Federal Court are exceedingly low. You know, it really would not achieve the object of enabling these people to fully and technically participate.

Mr. Cook: We will attack the whole system of justice and the question of cost next week, Mr. Lamar. The only other area, gentlemen, in our mandate on which I would ask a general question and ask for some comments is in the area of conflicting jurisdiction and overlap and duplication. I am thinking of the B.C. Energy Commission, the Alberta Energy Resources Conservation Board or whatever they are calling it now, and other things that exist across the country. The other factor involves some of the disputes that seem to continue such as certainly many of the aspects of Alberta policy as opposed to federal policy. I am thinking also of the Newfoundland power business with the power lines crossing Quebec for sale to the United States. These kinds of things.

[Traduction]

M. Lamar: Monsieur Kane, j'ignore s'il serait indiqué de demander au procureur général de se faire l'avocat de l'intérêt public ou de groupes d'activistes. Demander à l'Office de s'occuper de la question du financement, ce serait vraiment lui imposer un fardeau, parce que pour la moindre demande il lui incomberait de décider si, en fait, il faut inviter le procureur général à nommer un avocat. Personnellement, je préférerais que l'Office national de l'énergie ne soit visé par aucune disposition de ce genre. Je préfère la formule d'un comité relevant du gouvernement, qui déciderait du financement des groupes d'intérêt public; cependant, nous avons parfois des cas assez particuliers de personnes qui comparaissent devant l'Office à titre privé pendant des mois. Je pense à un électricien de Calgary qui a passé des mois devant l'Office. J'ignore d'où provenait son financement, mais il était là.

M. Edge: Sa femme s'occupait de ses affaires quand il assistait aux audiences.

Je suis d'accord. J'opterais pour un financement centralisé. Je ne voudrais pas que l'Office ait à décider de la suite à donner aux demandes de financement. On peut être influencé par le fait qu'il s'agisse d'un intervenant type ou non. Je pense que c'est un faux principe. Si cela doit se faire, je préfère que ce soit par un organisme central.

M. Lamar: Le juge en chef Jackett de la Cour fédérale a dit à un moment donné qu'il n'était pas de question plus difficile que celle des coûts. Lorsque je dis coûts, je l'utilise dans son acception juridique, et je ne pense pas que ladite acception permette de fournir une rémunération adéquate aux groupes; alors je préfère parler de «financement», ce dont il s'agit vraiment, je pense.

M. Cook: C'est une observation valable, et qui vaut la peine d'être mentionnée, puisqu'en réalité le mot «coût» peut avoir cette acception étroite; mais dans nos rapports et autres documents, nous l'avons employé dans le sens de financement.

M. Lamar: Par exemple, les coûts de la Cour fédérale sont très bas, et employé dans son sens restreint, le terme ne permettrait pas aux gens de participer pleinement et techniquement.

M. Cook: Monsieur Lamar, nous nous attaquerons au système judiciaire et à la question des coûts la semaine prochaine. C'est sur un autre volet de notre mandat que je voudrais poser une question générale et solliciter vos commentaires: celui du conflit de juridiction et du double emploi. Je songe en particulier à l'Energy Commission de la Colombie-Britannique, au Energy Resources Conservation Board de l'Alberta et à d'autres organismes que l'on trouve un peu partout au pays. L'autre facteur serait les conflits qui subsistent sur de nombreux points de la politique de l'Alberta et de celle du gouvernement fédéral. Je songe également à Terre-Neuve qui voudrait que ces lignes à haute tension traversent le Québec afin de lui permettre d'acheminer l'électricité jusqu'aux États-Unis.

[Text]

• 1625

Gentlemen, without being specific and without really pinning you down in any area, how do you work with these things? Does it affect the work of the National Energy Board? Is there overlap? Is there constant dispute? Is there anything in this area which perhaps we should be recommending from your point of view and from the National Energy Board's point of view in our report to Parliament?

Mr. Edge: Are you talking primarily in the federal-provincial interface?

Mr. Cook: That is right.

Mr. Edge: I do not think the board has had any major problems that I can recall in the 10 years I have been on the board. I will deal with one of the major issues first. You dealt with electric power lines crossing provinces. The board's act at this moment in time does not provide for interprovincial or international power lines going through another province, however I believe it is covered by the British North America Act and was dealt with, I think, in an exchange between Prime Minister Trudeau and Premier Peckford in the recent constitutional talks. That is really a matter for the federal government to decide whether they put it in our act; because it is not there, it is not a problem at this time.

There have been a number of instances where in the broad view it has jurisdiction in certain areas but has chosen not to exercise it and I think that has been in accord with government policy. For example, we had what might be determined as somewhat of a hassle in 1974-75 when Alberta wanted to charge more for its natural gas than certainly Ontario was willing to pay. That finally got resolved on the federal scene by the Petroleum Administration Act, by new legislation in Alberta, and by a federal-Alberta agreement. But in that agreement it was stated that the federal jurisdiction would stop at the Alberta boundary and Alberta would enforce its own allocation schemes within the province. We did not go back to the well-head. That has worked pretty well, so I think what I am saying is that where there is potential for conflict it has generally been resolved by mutual accord in backing off contentious areas. For example, it could be said that we have the power to regulate a company now called NOVA, Alberta Corporation, Alberta Gas Trunk Line. But I believe there was, in the early days an agreement between Premier Manning and Mr. C. D. Howe that the federal government would not move into Alberta on gas pipelines.

Mr. Lamar: The Province of Alberta would accept 10 cent gas if that department quit control.

Mr. Edge: Yes, but I do not think we have had contentious areas and I am not aware of any.

Mr. Horner: I would just like to mention that, I think it is common sense and co-operation. I think it is the Fort Nelson—Westcoast Gas Plant that Westcoast has and there they are under provincial environmental regulations, and then there are the federal environmental regulations under safety, and

[Translation]

Messieurs, vous n'êtes pas obligés de me donner des détails ni de vous en tenir à un domaine particulier, mais expliquez-moi comment vous vous accommodez de toutes ces choses. Cela nuit-il aux travaux de l'Office national de l'énergie? Y a-t-il double emploi! Y a-t-il un litige permanent? Devrait-il y avoir dans notre rapport au Parlement des recommandations tenant compte de votre point de vue et de celui de l'Office national de l'énergie?

M. Edge: Faites-vous surtout allusion aux relations fédérales-provinciales?

M. Cook: Précisément.

M. Edge: Depuis dix ans que je fais partie de l'Office, je ne crois pas que celui-ci ait eu de graves problèmes. Je vais traiter d'abord de l'une des questions les plus importantes, à savoir les lignes à haute tension qui traversent plusieurs provinces. La loi actuelle qui régit l'Office ne prévoit rien à propos des câbles à haute tension interprovinciaux ou internationaux. Je crois toutefois qu'il en est question dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, et que d'ailleurs MM. Trudeau et Peckford en ont discuté au cours des derniers pourparlers sur la Constitution. Le gouvernement fédéral doit lui-même décider si la question doit être incluse dans notre loi ou non, et comme il n'en est pas encore question, nous n'avons pas de problème.

Dans certains cas, l'Office s'est déclaré compétent dans certains domaines, mais il a choisi de ne pas exercer son pouvoir conformément, à mon avis, à la politique gouvernementale. Ainsi, il y a eu un léger problème en 1974-1975 quand l'Alberta a décidé d'exiger plus pour son gaz naturel que ne voulait payer l'Ontario. Le problème a finalement été réglé au niveau fédéral par la Loi sur l'administration du pétrole, par une nouvelle loi de l'Alberta et par une entente entre le gouvernement fédéral et celui de l'Alberta. Toutefois, on précisait dans l'entente que les pouvoirs du fédéral s'arrêtaient à la limite de l'Alberta, le gouvernement de cette province pouvant mettre en pace son propre programme de distribution à l'intérieur de son territoire. Nous ne sommes pas remontés à la source. Il n'y a pas eu de problème depuis. Cela signifie donc que chaque fois qu'il y a eu possibilité de confrontation, la solution a été d'amener les parties à un accord sur les points litigieux. On pourrait par exemple prétendre que nous avons le pouvoir de réglementer une société de l'Alberta qui s'appelle maintenant Nova Alberta Corporation et qui s'appelait auparavant l'Alberta Gas Trunk Line. A peu près au moment où celle-ci a été créée, le premier ministre Manning et M. C. D. Howe avaient convenu que le gouvernement fédéral ne légiférerait pas sur les gazoducs de l'Alberta.

M. Lamar: Le Gouvernement de l'Alberta accepterait 10c. pour le gaz si ce ministère cessait son contrôle.

M. Edge: Peut-être, mais je ne crois pas qu'il y ait eu de question litigieuse, du moins pas à ma connaissance.

M. Horner: Je tiens à préciser que c'est une question de bons sens et de coopération. L'usine à gaz de la Westcoast à Fort Nelson est assujettie aux règlements provinciaux sur l'environnement de même qu'aux règlements fédéraux sur la protection de l'environnement. Comme les deux réglementa-

[Texte]

they differ so that from time to time we have to work something out. And from a safety factor I notice the same thing with the laying of pipelines in the Province of Ontario.

We might have an NEB inspector out at some time to the wells and the pipelines and then there will be a provincial inspector at the site as well. And this is from the point of view of the private sector. They feel they are being a little over-hassled when one inspector walks up and says they should do it this way and another inspector comes up and says you should do it another way. By the same token, this is while Westcoast is operating that plant. They feel they are a little over-regulated especially when the regulations are not identical. And you have to use some common sense.

Mr. Edge: Mr. Lamar reminds me, there have been occasional areas in the environmental area where the provinces attempted to have the dominant role. Perhaps I might say in that regard, I think the northern pipeline project or the Northern Pipeline Act set out specifically the co-operative arrangements between the federal government and the provinces, and there are provincial committees set forth in the act which cope with the problems of overlap areas such as the environmental and socio-economic. Insofar as I am aware, that situation is working co-operatively in all aspects of the northern pipeline, the Alaska Highway pipeline through the Northern Pipeline Agency in co-operation with the provinces.

• 1630

On the federal scene, the Arctic LNG project is perhaps a typical one where there are different jurisdictions. The pipeline down Melville Island really jurisdictionally comes under the Department of Indian and Northern Affairs but the total project has to be looked at, including the southern densification facilities, the transport, and so on. The ministers concerned have asked the NEB to hold a hearing under its inquiry powers under the National Energy Board Act and to make the recommendation to Cabinet on the total project. Here, again, there is voluntary co-operation to effect regulation without getting into jurisdictional conflicts.

Mr. Cook: Mr. Horner, let me go back to see if I can give a specific example, which is obviously not correct, that may clarify the matter for me. The provincial government says that the valve on the pipeline must be located on top of it, right at the top, and so many inches away from the last weld or something. However the federal regulations say it must be twice as far away and must be on the side. Obviously, the pipeline company is going to have a tremendous amount of difficulty with this. They cannot really comply with both regulations. How is that resolved?

Mr. Horner: I think this is an international pipeline over which the NEB has jurisdiction. I do not think there are any regulations and I do not think there could be—and I stand to be corrected . . .

[Traduction]

tions ne sont pas identiques en tous points, il nous faut de temps en temps les concilier. Pour ce qui est de la sécurité, j'ai remarqué la même chose pour l'installation des pipe-lines en Ontario.

Nous pouvons très bien envoyer un inspecteur de l'ONE examiner les puits et les conduites, et qu'un inspecteur du gouvernement provincial se présente également. L'industrie privée se sent légèrement harcelée lorsqu'elle reçoit des conseils contradictoires de deux inspecteurs différents. C'est ce qui se passe pour la Westcoast qui exploite cette usine; elle se sent sur-réglémentée, surtout que les règlements ne disent pas tous la même chose. Il faut faire preuve d'un peu de bon sens.

M. Edge: M. Lamar me rappelle que pour certains secteurs du domaine écologique les gouvernements provinciaux ont essayé d'avoir le dessus. Je précise à cet égard que la Loi sur le pipe-line du Nord précise quelles sont les ententes de coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux et qu'elle crée également des comités provinciaux qui devront s'attaquer aux problèmes pouvant surgir dans des secteurs où il y a dédoublement des pouvoirs, comme l'environnement et les questions socio-économiques. Pour autant que je sache, pour tout ce qui touche au pipe-line du Nord et au pipe-line de la route de l'Alaska, l'Administration du pipe-line du Nord travaille en collaboration avec les gouvernements provinciaux.

Au palier fédéral, le projet de liquéfaction du gaz naturel de l'Arctique est typique des projets relevant de compétences diverses. Le pipe-line, qui part de l'île Melville en direction du sud, relève en fait du ministère des Affaires indiennes et du Nord, et pourtant il faut étudier le projet dans son ensemble, y compris les installations de liquéfaction du Sud, le transport, etc. Les ministres concernés ont demandé à l'ONE de tenir une audience, conformément au pouvoir d'enquête que lui confère la Loi sur l'Office national de l'énergie, afin de présenter au Cabinet des recommandations sur l'ensemble du projet. A nouveau, il y a eu coopération spontanée afin que les règlements soient respectés sans pour autant susciter de conflits de juridiction.

M. Cook: Monsieur Horner, laissez-moi vous donner un exemple, même fictif, qui permettra d'apporter plus de précisions. Le gouvernement provincial stipule, par exemple, que la vanne du pipe-line doit se trouver sur le dessus de la conduite, à une certaine distance de la dernière soudure. Or, les règlements fédéraux exigent pour leur part que cette vanne se trouve sur le côté et à une distance deux fois plus grande de la dernière soudure. De toute évidence, la société qui construit le pipe-line va tomber sur un os; elle sera même incapable de respecter les deux règlements. Alors que faire?

M. Horner: S'il s'agit d'un pipe-line international, c'est l'Office qui a juridiction. Je crois qu'il n'y a alors aucun règlement qui tienne et, par conséquent, à moins que je ne me trompe . . .

[Text]

Mr. Cook: Well you were suggesting there were provincial standards . . .

Mr. Horner: Well I am talking about the environment.

Mr. Cook: In the environmental area.

Mr. Horner: I was talking about the environmental, not the specific . . .

Mr. Edge: On the safety of the pipelines, I think the federal government has to exercise its jurisdiction. There is no question that we are on the hot seat insofar as safety is concerned, and we will not deviate from that responsibility. There does get to be conflict in crossing streams and rivers where fish spawn, and so on; here there are very strong provincial views. Again, they will represent themselves in our hearings and generally the applicant will endeavour to work out an accord with the provincial body as TransCanada PipeLine Limited did in a fairly recent hearing. We have generally reached an accord. If it is only a minor difference between the provincial standard and the federal standard, and the provincial one is a little higher, we would probably accept it. So we are learning to co-operate in those difficult areas and I think the board has been fairly successful in that.

Mr. Cook: There is no formalized procedure though?

Mr. Edge: Pardon?

Mr. Cook: There is no formalized procedure?

Mr. Edge: You cannot really, mind you, have a formalized procedure because every situation is different. We get new situations all the time. To try to put them into a procedure might be too much of a straight jacket except on the northern pipeline where consultative committees have been set up for that purpose.

Mrs Cook: Thank you, sir.

Mr. Lamar: Mr. Cook, I am not quite sure whether this is relevant to what you were inquiring about. An example of, say, federal-provincial co-operation, if you want to call it that, is that some years ago in the Province of Manitoba, we received representations that certain parts of that province had soil conditions which were very adversely affected by pipeline construction, so, we have consistently required certain steps to be taken, when federal pipelines are being constructed in that area, to minimize if not eliminate soil damage by imposing construction requirements on the pipeline companies.

Mr. Cook: Normally, sir, these conflicts are likely to come out at your hearings, is this correct?

Mr. Edge: Yes, but not exclusively so because the specific detailed pipeline route may not be decided at the hearing. For example, there is this corridor concept of going through Quebec at this moment. Well, Quebec, subsequent to our main hearing which certificated the pipeline, is now trying to make up its mind, from a provincial point of view, which is the best route within limits to go to, and we will give a lot of weight to their views on that point.

Mr. Horner: It can get really dicey. For example, B.C. Hydro were exporting some electricity and, of course, B.C. Hydro buys some power from Alcan of Kitimat, the surplus power that they have. They have an agreement, so of course, then the environmentalists were there talking about what

[Translation]

M. Cook: N'avez-vous pas dit qu'il existait des normes provinciales . . .

M. Horner: Je parlais du point de vue écologique.

M. Cook: Mais précisément dans ce domaine.

M. Horner: Je parlais du domaine de l'écologie et non pas précisément . . .

M. Edge: Toujours à propos de la sûreté des pipe-lines, je crois que le gouvernement fédéral doit exercer ses pouvoirs. Pour ce qui est de la sécurité, nous sommes évidemment sur la sellette et nous n'essaierons pas de nous défilier. Il peut y avoir des problèmes si le pipe-line traverse des cours d'eau où frayent les poissons, par exemple. Il faudra alors tenir compte du point de vue que feront valoir avec force les gouvernements provinciaux. Ils se présentent alors à nos audiences et le requérant essaie de trouver un terrain d'entente avec les organismes provinciaux. C'est ce qu'a fait récemment la TransCanada Pipeline. En général, on a toujours abouti à un accord. S'il subsiste une divergence mineure entre les normes provinciales et fédérales, et que les premières sont plus strictes que les secondes, se sont elles que nous retenons. Nous apprenons à collaborer pour régler ces questions épineuses, et je crois que l'Office y parvient très bien.

M. Cook: Il n'existe pas de procédure formelle?

M. Edge: Pardon?

M. Cook: Existe-t-il une procédure formelle?

M. Edge: Ce serait impossible, parce qu'il n'y a pas deux situations identiques. Elles sont toujours nouvelles. Ce serait beaucoup trop contraignant d'en faire une procédure formelle, sauf peut-être pour le pipe-line du Nord puisque l'on a créé des comités consultatifs à cette fin expresse.

M. Cook: Merci.

M. Lamar: Monsieur Cook, je ne suis pas certain que cela ait un lien avec votre question. Si vous voulez un exemple de coopération fédérale-provinciale, comme vous l'appellez, je vais vous en donner un. Il y a quelques années, au Manitoba, certains ont prétendu que le sol dans plusieurs coins de la province était gravement touché par la construction de pipe-lines. Nous avons donc insisté pour que des mesures soient prises en imposant certaines exigences aux constructeurs, de façon que les dommages causés au sol par l'installation des oléoducs dans cette région, sous juridiction fédérale, soient minimisés sinon éliminés.

M. Cook: Normalement, ces conflits surgissent lors des audiences, n'est-ce pas?

M. Edge: Oui, mais pas seulement à ce moment-là puisque parfois on ne connaît pas encore le tracé détaillé du pipe-line. Par exemple, à l'heure actuelle, on discute d'un corridor qui traverserait le Québec. Eh bien le gouvernement du Québec, à la suite de notre audience principale qui a autorisé la construction du pipe-line, est en train de décider quel serait, selon lui, le meilleur tracé. Nous accorderons énormément d'importance à son opinion.

M. Horner: Les choses peuvent se compliquer. Ainsi B.C. Hydro exporte de l'électricité et, parallèlement, elle achète à l'Alcan de Kitimat son électricité excédentaire en vertu d'un accord. Alors les écologistes sont venus discuter des dommages que cela causait à la rivière Nechako, à la suite d'un accord

[Texte]

damage it was doing to the Nechako River, and, of course, that was based on an agreement that the British Columbia government made with Alcan when they went in. It was an agreement over which we had no power. I just noticed about one month or so ago that they had the contractual rights, and they were going to build another dam for power, Alcan—maybe you noticed that. In any case, it is a struggle between the B.C. government and Alcan.

• 1635

Mr. Cook: Please do not mention the Ross Dam.

The Chairman: Any more questions along that line?

Mr. Kane: Mr. Chairman, I would just like to ask Mr. Horner something. He gave the example earlier of inspectors from two different jurisdictions dealing with a particular company, and I was wondering whether the boards of the various jurisdictions resolve the matter on behalf of the company, or is the company required to take affirmative action in order to get rid of one or the other of the inspectors?

Mr. Horner: I am just going on memory. It was just a discussion I heard in the safety panel about it. As I say, it is common sense co-operation, and I think something was worked out. I think it was crossing a river or something, and it was just worked out. The two inspectors got together and decided that only one would deal with the contractor, instead of one giving him one set of orders and the other another set. I think that was the solution they arrived at.

Mr. Kane: Let me explain why I am asking the question. One of the aspects of the mandate of the committee is to address the burden of regulation on the private sector, and I take your point that perhaps formal agreements or formal provisions are not relevant to this type of problem. At the same time, if we can come up with some sort of recommendation that relieves the private sector of having to eliminate this duplication, in such a way that the boards, as I say, may talk to each other or have some arbitration system, it would go a long way toward addressing a problem which must be faced on a day-to-day basis by some companies in the private sector.

Mr. Edge: I do not know quite how to put it in the form of a recommendation. Let me quote again from the TransCanada one. The pipeline applicants generally want to get their pipelines built expeditiously. It came out that there had been quite a dialogue between the provincial environmental body and the pipeline company, and to the extent that they can work that out in advance of our hearings so much the better. Certainly the board's hearing process may bring up evidence which allays part of the provincial concern and makes them more co-operative in coming to an accommodation. I do not know how one legislates an accommodation but reasonable-minded people dealing with a subject can often find ways and means of accomplishing it. I think that happens quite often in the board's activities in relation to pipeline construction in relation to provincial environmental concerns.

Mr. Kane: In your area it is a happy story but, as you can well appreciate, in some other areas it is not. We have learned

[Traduction]

conclu par le gouvernement de la Colombie-Britannique et l'Alcan. Nous n'avions aucune juridiction sur cet accord. Il y a à peine un mois, j'ai remarqué que l'Alcan avait obtenu les droits contractuels pour construire un nouveau barrage pour la production d'électricité. La lutte se fait donc entre le gouvernement de la Colombie-Britannique et l'Alcan.

M. Cook: S'il vous plaît, ne parlez pas du barrage Ross.

Le président: Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

M. Kane: Monsieur le président, j'aimerais poser une question à M. Horner. Il a parlé tout à l'heure d'inspecteurs de deux services différents qui s'occupaient d'une compagnie, et je me demandais si les deux services avaient résolu cette question ou si la compagnie avait dû faire des démarches elle-même pour se débarrasser d'un des inspecteurs?

M. Horner: Je dois me fier à ma mémoire. C'est tout simplement une discussion que j'ai entendue. Comme je l'ai dit, il s'agit de faire preuve de bon sens, et je crois qu'on a trouvé une solution. Il s'agissait simplement de traverser une rivière ou quelque chose comme ça. Les deux inspecteurs se sont rencontrés et ont décidé qu'un seul s'occuperait de l'entrepreneur, de sorte qu'il ne reçoive pas des ordres différents. Je crois que c'est la solution qu'on a trouvée.

M. Kane: Laissez-moi justifier cette question. Le Comité est chargé entre autres d'étudier la réglementation touchant le secteur privé, et si je vous ai bien compris, les ententes ou les dispositions officielles n'ont rien à voir avec ce genre de problème. En même temps, si nous pouvons trouver une recommandation qui allège le fardeau du secteur privé en supprimant le double emploi afin de favoriser le dialogue, ou s'il y avait un système d'arbitrage, cela permettrait de résoudre un problème que certaines compagnies rencontrent quotidiennement dans le secteur privé.

M. Edge: Je ne sais pas trop comment on pourrait formuler ça pour en faire une recommandation. Laissez-moi vous parler du cas de la Trans Canada. Les constructeurs de pipe-lines veulent en général les construire rapidement. La TransCanada avait discuté longuement avec l'organisme provincial qui s'occupe de l'environnement bien avant d'aller aux audiences. Si l'on peut résoudre ainsi les difficultés à l'avance, tout est pour le mieux. Au cours des audiences, des renseignements peuvent être apportés qui allègeront les inquiétudes des provinces et les amèneront à une plus grande collaboration. Je ne sais pas comment on peut légiférer en matière de collaboration, mais il arrive souvent que des personnes raisonnables parviennent à collaborer en s'entendant. Je crois que c'est assez souvent le cas lors des audiences de l'Office, surtout en ce qui concerne les inquiétudes des provinces dans le domaine de l'environnement.

M. Kane: Dans votre cas, tout a bien marché. Cependant, vous devez bien comprendre que cela ne fonctionne pas tou-

[Text]

of situations where companies have had to go to court in order to resolve a jurisdictional problem.

Mr. Horner: I think regulations should be flexible, and—this is where the catch comes in—they should have to be administered reasonably. As for the horror stories that you hear, it is my personal belief that you can get an administrator who, for one reason or another, does not act reasonably, who interprets something in a certain way even though it does not make any sense, and who does not ask for a change but carries on. Then you get these stories from the private sector.

The Chairman: How do we insist on the fact that people must act reasonably?

Mr. Edge: You design the right selection process and you have no worries.

The Chairman: I think the selection process, from what I have heard today, has worked extremely well.

Mr. Lamar: Conversely, Mr. Chairman, board chairmen, not of this board but of other federal boards, have said to me that they are completely dissatisfied with the selection process. Sometimes they are not even consulted. This man asserts, and I have no reason to disbelieve him, that he has literally total incompetents foisted upon him. He has given me the example of some man's being appointed to his board and not showing up for six months. Things of this nature.

The Chairman: Mr. Anguish, you had a question.

Mr. Anguish: Yes, thank you, Mr. Chairman. I have one final area I would like to ask a few questions about. One of our first witnesses, I guess the first witness to our hearings on the task force, was the President of Treasury Board. He appeared before us and said that there are four main themes that he most often hears about which come back to him: bad administration, slow service, lack of communication, and the burden of reporting requirements. I would like some comments from you on each one of those, first on administration. What steps do you take to avoid bad administration within the National Energy Board?

• 1640

Mr. Edge: I was going to say that we hope to get leadership direction from the top down. We have a management committee composed of the chairman, vice-chairman, two associate vice-chairmen, two directors general, the secretary and the head of the financial administrative branch, and we meet generally weekly to deal with administrative problems. We endeavour to set up goals or objectives to the extent we can in our area. Most of our activities come from applications made before us.

We have board meetings in which part of the time we deal formally with the legal matters before us but informally we will then discuss other subjects which will include, among other things, administrative matters. Each board member is a liaison board member with certain branches. For example, we may have on the board top flight economist from the economics branch we may report to and get insight from that board

[Translation]

jours ailleurs. Nous avons entendu parler de cas où des compagnies ont dû aller devant les tribunaux pour résoudre un problème de juridiction.

M. Horner: Je crois que les règlements devraient être souples, et c'est justement là le hic. Ils devraient être appliqués de façon raisonnable. Pour ce qui est des cas absurdes dont on a entendu parler, il se peut qu'un administrateur, pour une raison ou pour une autre, interprète un règlement d'une certaine façon, même si cela n'a aucun sens, et ne demande pas qu'on change le règlement pour continuer plutôt à l'appliquer. C'est alors qu'on entend parler de toutes ces histoires absurdes.

Le président: Comment peut-on insister pour qu'il soit raisonnable?

M. Edge: Il faut mettre au point un bon processus de sélection, et vous n'aurez plus de problème.

Le président: D'après ce que j'ai entendu aujourd'hui, le processus de sélection a très bien fonctionné.

M. Lamar: Inversement, les présidents d'autres offices fédéraux m'ont dit qu'ils n'étaient pas du tout satisfaits du processus de sélection. Il arrive qu'ils ne soient même pas consultés. Il y en a un qui dit, et je n'ai aucune raison de ne pas le croire, qu'on ne lui envoie que des incompetents notoires. Il m'a parlé par exemple d'un homme qui avait été nommé à son organisme et qui ne s'est pas présenté pendant six mois.

Le président: Monsieur Anguish, vous vouliez poser une question?

M. Anguish: Oui, monsieur le président. Il y a un dernier point au sujet duquel je voudrais poser quelques questions. L'un de nos premiers témoins, je pense que c'était le premier témoin du groupe de travail, le président du Conseil du Trésor. Il nous a dit qu'il y avait quatre thèmes différents dont il entendait toujours parler: la mauvaise administration, un service lent, le manque de communication et le fardeau des exigences en matière de rapports. J'aimerais que vous me donniez vos observations sur chacun, en commençant par l'administration. Que faites-vous pour éviter une mauvaise administration à l'Office national de l'énergie?

M. Edge: J'allais dire que nous espérons obtenir des directives venant d'en haut. Nous avons un comité de gestion composé du président, du vice-président, de deux vice-présidents associés, de deux directeurs généraux, du secrétaire et du chef du service de l'administration financière, qui se rencontrent toutes les semaines pour régler les problèmes administratifs. Nous essayons de nous fixer des objectifs, dans la mesure du possible. La plupart de nos activités concernent les demandes qui nous sont soumises.

Nous avons des réunions de l'Office où nous réglons les problèmes juridiques dont nous sommes saisis, mais où nous discutons également d'autres questions, notamment de questions administratives. Chaque membre de l'Office assure la liaison avec certains services. Par exemple, il y a un économiste fort réputé, de la direction de l'économie, auquel nous pouvons nous adresser pour obtenir plus de renseignements, et nous

[Texte]

member; likewise on engineering or financial. I am not quite sure whether anyone has anything to add on the administrative side. We never do anything like a business. I personally cannot tolerate seeing public funds spent and not getting value for them.

Mr. Anguish: Do you submit to Treasury Board audits and the program evaluation system?

Mr. Edge: Yes but we are not running programs as such at the moment and I will announce this year, and certain members know it, that we are going to have a base review of our board which is justifying all our positions from scratch. This is what we are going to talk about informally on the board on Thursday but I am letting you know now. Yes, we are subject to audit and I think we should justify ourselves. We are spending public money and I think we have to demonstrate we are spending it efficiently and effectively.

Mr. Anguish: I think this is something that ties in very closely with that in the area of services. Does the commission have any formal management techniques in place to monitor its level of service to the public and to the companies it regulates?

Mr. Edge: I am not a great believer in management's ability. We have a great deal of problem in measuring our performance in a quantitative way. If we are very effective in directing a proceeding without contravening natural justice so that, let us say, it takes place in two months compared with three, we have in effect fewer pages of transcript and we have spent less public money, but if you count the number of pages of a transcript to measure efficiency you get the reverse result. I think it has to be looked at quite frankly, as far as I am concerned, on a judgmental managerial experience view from the top down of that assessment. Now you get outside views as to whether we are, in fact, conducting our proceedings effectively but I do not know quite frankly of any management technique and we have had great difficulty in quantitative measures for measuring our performance.

Mr. Anguish: Further, on communications, could you provide us with a description of ways in which you would communicate with the public outside of your annual report, handing down the decisions you make? Is there any way by which you communicate with the public as to the importance of the work that you do or the decisions that you make?

Mr. Edge: I will start by saying that I do not think we do enough of this because we are under attack in this area. I will ask Yorke Slader to reply further. We have had on our staff an information officer. I do not think that is adequate and I think we are going to have to do something about that. Would you like to indicate the role of the information officer or our external relations, Mr. Slader?

Mr. Slader: The information officer's duty is to communicate with the press and the media and to be available at all times for questions from the media in addition to preparing news releases to inform them of board activities. She keeps

[Traduction]

avons également des spécialistes du génie et des finances. Je ne sais pas vraiment si quelqu'un a quelque chose à ajouter au sujet de l'administration. Nous ne fonctionnons pas du tout comme les entreprises. Personnellement, je ne peux pas tolérer le fait qu'on dépense des deniers publics de façon inconsidérée.

M. Anguish: Faites-vous l'objet de vérifications de la part du Conseil du Trésor, et avez-vous un système d'évaluation des programmes?

M. Edge: Oui, mais nous n'avons pas de programme en ce moment, et j'annoncerai cette année, certains députés le savent déjà, que nous effectuerons une étude exhaustive de l'Office, afin de justifier tous nos postes, quels qu'ils soient. Nous allons en discuter officieusement au conseil, jeudi, mais je peux bien vous le dire dès maintenant. Nous sommes soumis à des vérifications et je pense qu'effectivement, nous devons nous justifier. Nous dépensons des deniers publics, et nous devons donc démontrer que nous les dépensons de façon efficace et judicieuse.

M. Anguish: Cela se rapproche beaucoup de la situation en ce qui concerne les services. La commission a-t-elle des techniques de gestion qui lui permettent de contrôler l'efficacité de ses services à la population et aux compagnies qu'elle régit?

M. Edge: Je ne crois pas beaucoup aux techniques de gestion. Je crois beaucoup plus aux talents des gestionnaires. Nous avons beaucoup de difficulté à mesurer notre propre rendement de façon quantitative. Si nous pouvons tenir des audiences sans enfreindre les principes de la justice naturelle, et les mener à bien en deux mois plutôt que trois, nous avons moins de pages de transcription, et nous dépensons moins d'argent. Cependant, si vous comptez le nombre de pages d'une transcription pour mesurer l'efficacité, vous obtiendrez les résultats inverses. Je pense donc qu'il faut se fier au jugement et à l'expérience des gestionnaires, qui sont mieux placés pour effectuer une telle évaluation. Nous obtenons l'avis d'experts venant de l'extérieur qui nous disent si, oui ou non, nous sommes efficaces, mais je n'ai jamais entendu parler d'une technique de gestion précise, et nous avons eu beaucoup de difficulté à mesurer notre rendement de façon quantitative.

M. Anguish: Passons maintenant aux communications. Pouvez-vous nous décrire les moyens dont vous disposez pour communiquer avec la population, mis à part votre rapport annuel? Avez-vous un moyen qui vous permette de communiquer à la population des renseignements sur l'importance de votre travail ou sur les décisions que vous prenez?

M. Edge: Je ne crois pas que nous le fassions assez, parce que nous faisons déjà l'objet de critiques à cet égard. Je vais demander à Yorke Slader de vous donner plus de détails. Nous avons déjà eu un agent d'information. Je ne pense pas que cela soit suffisant, et je crois que nous devons faire quelque chose à cet égard. Voulez-vous, s'il vous plaît, expliquer le rôle d'un agent d'information ou des relations publiques, monsieur Slader?

M. Slader: L'agent d'information est chargé de communiquer avec la presse et les moyens d'information et d'être toujours à leur disposition pour répondre à leurs questions, et de rédiger les communiqués pour les informer des activités de

[Text]

herself informed on everything that goes on in the board. She gets copies of all the various reports and internal memoranda and she goes through these things and distils out the essential facts and information in them so that she is in a position to present to the media in a simple way whatever the board is doing.

• 1645

Mr. Edge: I do think public relations activity is a problem of balance for the board. I am not sure that a court of law, which the board is in these hearings, should go out to justify its public relations, and yet we are suffering because we do not defend ourselves. I noticed in one of the papers, there was an article by Chief Justice Bora Laskin where he was saying that his public image was not good and that he did not feel able to defend himself. There is a sense of balance and I do not think it would be appropriate for the NEB to go out and conduct a public relations campaign so the public knew more about it although boundaries have gone too far in that regard. And yet, I think we do suffer from the lack of it at this time where we are constantly under attack and rarely can defend ourselves.

Mr. Horner: I think you are talking about high profile and low profile. I think the chairman of the NEB, sets the standard, and, as you know, we do not have a chairman at the present time. Some people operate with a low profile and some with a high profile. With a high-profile chairman, there are advantages to that and there are disadvantages. And if you are talking about getting a high-profile chairman, it would give the board more publicity.

Mr. Lamar: And it all depends too on how the chairman gets his high profile.

Mr. Horner: Well, I will not go into all of those things, but it does play a part, in my opinion. Then how does NEB proceed? We get a lot of reasonably fair and good press coverage on the issues that we are dealing with.

Mr. Anguish: In the final area, reporting requirements, are you being told by companies that you regulate that their reporting burden is too heavy on them? Is that a common criticism that would come back to you or, in fact, a criticism at all?

Mr. Edge: No, we have very little reporting from companies. There are quarterly reports from all pipeline companies done through Statistics Canada to use as a one-window approach. That is no entirely adequate for our monitoring services and we are taking steps to get more monitoring, but the reporting requirements of companies regulated by the board is quite minuscule.

The Chairman: Do you have a question, Mr. Kane?

Mr. Kane: Yes, if I could. There is one area that I should have explored earlier, Mr. Edge, in the area of policy but we were covering it so exhaustively I backed off at the time. I notice on page 10 of the written brief that you commented that

[Translation]

l'Office. Il se tient au courant de tout ce qui se passe à l'Office. Il obtient des exemplaires de tous les rapports et notes de service internes, pour en tirer l'essentiel, afin de pouvoir exposer le travail de l'Office aux moyens d'information.

M. Edge: La question des relations publiques pose un problème d'équilibre pour l'Office. Je ne suis pas certain qu'un tribunal, ce qu'est en fait l'Office, devrait avoir à justifier ses relations avec la population. Pourtant, nous souffrons de la situation, parce que nous ne nous défendons pas. J'ai remarqué dans un journal un article publié par le juge en chef Bora Laskin, qui disait que l'image qu'il projetait en public n'était pas très bonne et qu'il ne s'estimait pas capable de se défendre lui-même. Il faut établir un certain équilibre et je ne pense pas que l'Office devrait se lancer dans une campagne d'information pour que la population soit plus au courant de ce qu'il fait, même si l'on n'en a peut-être pas assez parlé. Il faut dire cependant qu'il y a un manque de communication en ce moment, alors que nous sommes constamment l'objet de critiques et que nous pouvons rarement nous défendre.

M. Horner: Il s'agit de voir si l'Office doit se mettre en évidence ou non. Je pense que c'est le président de l'Office qui en décide et, comme vous le savez, nous n'en avons pas en ce moment. Il y a des gens qui aiment bien se mettre en évidence et d'autres, non. Lorsqu'on a un président qui aime bien mettre l'Office en évidence, cela comporte des avantages, mais également des inconvénients. Si vous voulez dire qu'il faudrait avoir un président très connu, cela donnerait certainement plus de publicité à l'Office.

M. Lamar: Cela dépend également de la façon dont le président a obtenu cette réputation.

M. Horner: Je n'entrerais pas dans les détails, mais cela joue un rôle, à mon avis. Il s'agit ensuite de voir ce que l'Office peut faire. On publie beaucoup d'articles assez justes et favorables sur les questions dont nous nous occupons.

M. Anguish: Pour ce qui est du dernier thème, c'est-à-dire les exigences en matière de rapport, est-ce que les compagnies vous ont dit que ces exigences étaient trop lourdes pour elles? Est-ce que c'est une critique courante, ou est-ce qu'on ne le mentionne jamais?

M. Edge: Les compagnies nous soumettent très peu de rapports. Il y a les rapports trimestriels de toutes les compagnies de pipe-line, qui sont soumis à Statistique Canada, et qui nous fournissent une vue d'ensemble. Ce n'est pas tout à fait suffisant pour assurer le contrôle et nous sommes en train de prendre des mesures pour intensifier notre surveillance. Cependant, l'Office exige très peu de rapports des compagnies qu'il régit.

Le président: Avez-vous une question, monsieur Kane?

M. Kane: Oui, si vous me le permettez. J'aurais dû poser des questions tout à l'heure au sujet de la politique, mais la discussion était tellement intense à ce moment-là que j'ai abandonné cette idée. Je remarque que vous dites, à la page 10

[Texte]

the National Energy Board Act does not provide for review by the Cabinet of its decisions. And then you have a comment that this might well have a detrimental effect on regulatory agencies themselves and might lessen public respect for the agencies.

Mr. Edge: I thought that almost the consensus reached to review a regulatory decision by Cabinet was not the desirable way to go.

The Chairman: Where did you get that feeling?

Mr. Edge: By reading, I am not sure if Greg Kane wrote it, but some of your colleagues have written books, or maybe it came out of one of the PCO reviews.

Mr. Horner: Greg Kane dealt with it at quite some length. He said that if they did have them then it should be according to the rule of law. As you know, it is before the Supreme Court right now for a decision. I think it certainly takes away from the independence of the quasi-judicial body. It may well be that it is properly applicable and, I guess, historically has been for some time from the CRTC and the CTC, and there may be reasons for that. I have difficulty understanding why there would be a reason for it from the NEB. And if it was, what about it? It would certainly lower the prestige of the NEB, there is no question about it.

Mr. Edge: Our rate decisions are final apart from natural justice or jurisdiction or error where they can be tested in the courts. Other decisions, our recommendations to Cabinet, are dealt with there, but if any appeal can be taken from a regulatory body to Cabinet, then you are back into heavy lobbying. I think that it is just undesirable practice.

Mr. Kane: Just to pick up on a point you made in that answer. Your decisions are potentially reviewable by the courts under certain circumstances?

Mr. Edge: Yes.

Mr. Kane: I am wondering from your perspective whether a judicial review of a decision might have the same effect in the words that you used in your written brief; in other words, might it have a detrimental effect on the agency and, in your mind, might it lessen public respect for the agency?

Mr. Horner: The legal courts do not try to substitute their judgment for ours on the facts. It is just that they are appeals on questions of law, on the question of a fair hearing. There is a difference when they are appeals to Cabinet. The way they have proceeded to date, it is a different thing.

• 1650

Mr. Edge: Perhaps more effective in terms of time of dealing with the decisions, one advantage we have over the U.S. FERC is that although their decisions on fact, I think, are appealable to the circuit courts, and that does slow down the whole procedure, I think there is a great deal of merit when people are appointed to this board on a very broad basis and not purely as lawyers; that they can use their judgement on those facts, and that becomes final; but on points of law and

[Traduction]

de votre mémoire, que la Loi sur l'Office national de l'énergie ne stipule pas que le cabinet peut revoir ses décisions. Vous poursuivez en disant que cela pourrait avoir un effet préjudiciable sur les organismes de réglementation eux-mêmes, en ce que cela pourrait réduire le respect que leur porte la population.

M. Edge: J'ai pensé qu'il n'était pas souhaitable que le cabinet revoie les décisions portant sur la réglementation.

Le président: Pourquoi?

M. Edge: Parce que j'ai lu certains livres, que certains de vos collègues ont écrits, et des études du Bureau du Conseil privé.

M. Horner: Greg Kane a étudié cette question de façon approfondie. Il a dit que ces décisions devraient être prises en conformité avec la loi et, comme vous le savez, cette question est maintenant devant la Cour suprême. Cela réduirait certainement l'indépendance des organismes quasi judiciaires. Il est possible que cela soit applicable, et d'ailleurs, on l'a déjà fait depuis un certain temps pour ce qui est du CRTC et de la CCT. Il peut y avoir des raisons à cela. J'ai peine à comprendre pourquoi il faudrait le faire en ce qui concerne l'Office. De toute façon, cela réduirait certainement son prestige, cela ne fait aucun doute.

M. Edge: Nos décisions sur les taux sont finales, sauf en ce qui concerne des points de droit comme la justice naturelle, la compétence, ou des erreurs de droit que peuvent revoir les tribunaux. D'autres décisions, nos recommandations au cabinet, sont étudiées au cabinet même. Cependant, si l'on veut en appeler au cabinet d'une décision d'un organisme de réglementation, il y aura alors tout un jeu d'influence. Je trouve que c'est une pratique fort peu souhaitable.

M. Kane: Je voudrais revenir sur un point que vous avez soulevé dans votre réponse. Vos décisions peuvent être revues par les tribunaux dans certaines circonstances?

M. Edge: Oui.

M. Kane: D'après vous, la révision d'une décision de l'office pourrait avoir, selon les termes mêmes de votre mémoire, un effet préjudiciable sur l'organisme et pourrait réduire le respect que porte la population à l'Office?

M. Horner: Les tribunaux n'essaient pas de substituer leurs propres jugements aux nôtres en ce qui concerne les faits. C'est seulement lorsqu'il y a appel sur des points de droit, ou parce qu'on prétend que l'audience n'a pas été équitable. Cependant, la situation est différente lorsqu'il s'agit d'appels au cabinet.

M. Edge: L'un des avantages que nous avons par rapport à la FERC des États-Unis, c'est que nos décisions sur des questions de fait ne peuvent pas faire l'objet d'un appel, alors que celles de la FERC peuvent faire l'objet d'un appel devant les tribunaux, ce qui ralentit toute la procédure. C'est très bien que les personnes nommées à l'Office ne soient pas seulement des avocats, car elles peuvent utiliser leur jugement sur les questions de fait. Leur décision est alors finale, mais en ce qui

[Text]

jurisdiction, into the area of law, I agree that should have an avenue of appeal to the courts.

Mr. Horner: But if I could just come back to the Cabinet appeal, and I wanted to say something I touched on earlier and that is accountability. When you get a minister with a department, and a board such as ours makes a decision that some members in the department are unhappy about—I am just perceiving that this could happen—they might suggest to the minister: You know, that is not right. Those fellows are not accountable to anybody. You have to go out and get elected. You have to stand up in the House and answer these questions. There should be an appeal to Cabinet so you can reverse that, because you are accountable and you are the proper person who should be making this decision.

I can see the department's wanting that because—in other words, I guess from what goes on in Ottawa, you either protect your territory or it diminishes. That seems to be a popular swing at the present time in this accountability. I have difficulty accepting it. I think in the long range point of view, if politicians look at the Board the way it is, if they make a wrong decision they are the ones who have take the responsibility for it.

The Chairman: I would respectfully submit to you that the CRTC feels the opposite way; they feel accountability is a very important factor and given sometimes a narrow jurisdiction. You have said your jurisdiction is not narrow, but you have said that in many cases it is limited to narrow questions.

Mr. Horner: But I think, if I may say so, if you look at it, and I have not made a study, the type of decisions the CRTC deals with is different. They are dealing more with, what you might say, the morals of the society, or what type of society we are going to have in Canada.

The Chairman: Take the CTC. They are dealing with whether it is CP or CPA that gets the route from Halifax to Toronto.

Mr. Edge: Well I think the board was set up to remove from the conflict of Cabinet the choice between two competing applications, and that is the reason it was set up in the first place. The Borden commission, one could go over the background of that and the wisdom of it, but . . .

Mr. Horner: But even if you do have an appeal to Cabinet—I do not know what the Supreme Court will decide, but if you follow Greg Kane's argument, then the rule of law has to be complied with, and Cabinet is going to wind up . . .

The Chairman: No, but you did make the differentiation, and I am just trying to carry it a step further, about accountability, and the ultimate accountability being what the politician feels is in the best interest of either his constituents or Canadians as a whole, as represented through Parliament.

Mr. Horner: But that is the argument in favour.

The Chairman: Yes, but you do not buy that argument.

Mr. Horner: Well, I would be cautious about it. I have not gone into it at great length, but I think it is being oversold at the moment. It is a pendulum type of thing and I think it is being oversold. Particularly if you are going to have to comply

[Translation]

concerne les points de droit et les questions de compétence, j'admets qu'il devrait y avoir une procédure d'appel.

M. Horner: J'aimerais en revenir à la question des appels au cabinet et de l'imputabilité dont j'ai parlé tout à l'heure. Il peut arriver que certains fonctionnaires ne soient pas satisfaits d'une de nos décisions, et informent le ministre qu'à leur avis, la décision n'est pas juste. Ces employés ne sont pas responsables devant qui que ce soit. Pour cela, il faut se faire élire. Il faut siéger en Chambre et répondre à ces questions. Il est bon qu'on puisse en appeler au cabinet afin de rectifier la situation. Les membres du cabinet sont responsables et ce sont eux qui devraient prendre les décisions.

Je crois que les ministères seraient d'accord, parce que si j'ai bien compris ce qui se passe à Ottawa, si l'on ne protège pas son territoire, on le voit diminuer. On parle beaucoup en ce moment de la responsabilité. Je pense qu'à long terme, si les hommes politiques prennent une mauvaise décision, ils devront en assumer la responsabilité.

Le président: Je vous fais respectueusement remarquer que le CRTC pense exactement le contraire. Il estime que la responsabilité est un facteur très important et qu'elle ne touche pas assez de domaines. Vous avez dit que votre compétence n'était pas restreinte, mais qu'il arrive souvent qu'elle se limite à des questions restreintes.

M. Horner: Je n'ai pas étudié la chose, mais je crois que le CRTC étudie des questions tout à fait différentes. Il s'occupe beaucoup plus de ce qu'on pourrait appeler des questions morales qui influencent la société canadienne.

Le président: Prenons le cas de la CCT. C'est elle qui décide si ce sera le CP ou CPA qui obtiendra l'itinéraire Halifax-Toronto.

M. Edge: Je crois que l'Office a été constitué afin que le cabinet ne soit plus obligé de choisir entre deux concurrents. Pour ce qui est de la Commission Borden, on pourrait en revoir l'historique et voir si . . .

M. Horner: Mais même si l'on peut en appeler au cabinet, je ne sais pas ce que la Cour suprême déciderait, mais selon Greg Kane, il faut respecter la loi, et le cabinet se trouverait alors dans une situation où . . .

Le président: Non, mais vous avez bel et bien fait une distinction et j'essaie de la pousser un peu plus loin, en vous disant que celui qui a la responsabilité ultime, c'est l'homme politique qui décide ce qui est dans l'intérêt de ses électeurs ou de l'ensemble des Canadiens représentés au Parlement.

M. Horner: Mais c'est un argument qui milite en faveur.

Le président: Oui, mais vous ne l'acceptez pas.

M. Horner: Je dois faire preuve de prudence. Je n'ai pas étudié cela en détail, mais je pense qu'on en fait trop de cas en ce moment. C'est une question de mode, et en ce moment, c'est

[Texte]

with the rule of law anyway, I do not think you are going to find it is all that advantageous.

The Chairman: Suppose you do not have to comply with the rule of law. Supposing the politician just has to go out and make his own political judgement or her own political judgement and all parliamentarians...

Mr. Edge: Well then why have a CTC decision in the first place. If it is going to be made by Cabinet, as a political decision...

The Chairman: It would undermine your morale.

Mr. Edge: No, I think it would just be a waste of time, to have it...

Mr. Horner: It makes it look more and more farcical. For example, Kane quotes an example in the case, I guess, between the CN and the CP. CP went home and thought they had won. Cabinet reversed the decision—and I think this happened a few years ago—and the CP did not find out until two months later that they had lost the case.

Mr. Kane: The word 'lobbying' was mentioned in the context of a Cabinet appeal. Would it be fair to summarize a part of your criticism of the Cabinet appeal as being the process or the manner in which it is conducted, and in that sense you draw a distinction between a Cabinet appeal and a judicial appeal.

Mr. Lamar: Yes, in part, but Miss Fraser has reminded me, for example, that where you have appeals to the court, it is on certain stipulated grounds; you know the ground rules and people appearing before the Board. If you have a review by the small 'p', political level of government, then you are inserting a degree of uncertainty into the whole process because you can never tell on what ground the appeal was either dismissed or allowed.

• 1655

The Chairman: On the other hand, could I just argue—I want to hear your response to this—that Parliament does have the chance to question, to review, and to criticize any of those decisions which are taken. And it is a very public forum. It is Question Period. It is national television. Politicians who either support or oppose are putting their lives on the line.

Mr. Lamar: With the greatest respect, sir, that is garbage. Most of the ministers of your government or my government never answered that kind of question properly in the House of Commons.

The Chairman: Was it ever put with the force and vigour with which you defend your own position?

Mr. Edge: Can I just make one point—and it is not on the review. The board is completely comfortable with making recommendations on very major projects to Cabinet for Cabinet to decide. We have no problem with that. I think Cabinet has the ultimate responsibility for those. It is only the review question, which is more of a judicial nature, which seems to me not as well suited to the Cabinet process as to the courts.

[Traduction]

une vraie rage. S'il faut, de toute façon, respecter la loi, je ne crois pas que ce concept soit avantageux.

Le président: Si vous n'étiez pas obligé de respecter la loi, si les hommes politiques pouvaient tout simplement décider eux-mêmes...

M. Edge: Pourquoi, alors, demande-t-on à la CCT de rendre une décision si, de toute façon, le cabinet doit en prendre une de son côté?

Le président: Cela pourrait saper votre moral.

M. Edge: Non, ce serait une perte de temps.

M. Horner: Ça tournerait à la farce. Kane nous donne un exemple dans l'affaire qui opposait le CN au CP. Le CP pensait qu'il avait gagné. Le cabinet a renversé la décision—je crois que cela s'est produit il y a quelques années—et ce n'est que deux mois plus tard que le CP s'est rendu compte qu'il avait perdu la cause.

M. Kane: On a parlé d'un jeu d'influence au sujet des appels au cabinet. Si j'ai bien compris vos objections à ce type d'appel, c'est le processus qui vous répugne et qui vous amène à faire une distinction entre les appels au cabinet et les appels devant les tribunaux.

M. Lamar: Oui, en partie. Mlle Fraser me rappelle que lorsqu'on interjette appel devant les tribunaux, on le fait en se basant sur des motifs bien précis. On connaît les règles et on connaît les gens qui comparaitront devant l'Office. Si les décisions de l'Office sont revues par un des niveaux subalternes du gouvernement, on introduit alors un degré d'incertitude, parce qu'on ne peut jamais savoir pourquoi l'appel a été rejeté ou accepté.

Le président: D'autre part, peut-on dire que le Parlement a la possibilité de mettre en doute, de revoir et de critiquer toutes les décisions qui sont prises. Et le Parlement est une tribune tout à fait publique. Je veux parler de la période des questions. Les débats sont télévisés. Les hommes politiques qui prendraient la parole le feraient ouvertement.

M. Lamar: Sauf votre respect, c'est de la foutaise. La plupart des ministres de votre gouvernement, de mon gouvernement, ne répondent jamais à ces questions de façon appropriée, à la Chambre des communes.

Le président: A-t-on déjà posé des questions avec la force et la fougue que vous mettez à défendre votre propre position?

M. Edge: Je voudrais ajouter quelque chose qui n'a rien à voir avec la révision des décisions. L'Office accepte tout à fait d'avoir à faire des recommandations au cabinet au sujet de projets très importants, pour que le cabinet prenne une décision. Cela ne nous pose pas de problèmes. C'est le cabinet qui est, en fin de compte, responsable de ces questions. Ce n'est que la question des appels, qui est beaucoup plus juridique, qui ne me semble pas tout à fait appropriée à l'appareil que constitue le cabinet.

[Text]

Mr. Kane: As you pointed out earlier, the Cabinet could ignore the recommendation you make.

Mr. Edge: Yes, that is its privilege.

Mr. Kane: Would it have a demoralizing effect on your operations if that happened?

Mr. Horner: No, but the thing is if somebody applies for a certificate and it is not granted, the Cabinet does not have a choice but . . .

The Chairman: To be consistent, you are recommending that where a certificate is granted there should be no right of any other body to overrule it, except on grounds of natural justice.

Mr. Horner: No.

Mr. Edge: That is not the position. A certificate at the moment, if the board recommends in its favour, Cabinet can accept or reject or it can legislate its own solution for. And the board is very comfortable with that. If the board rejects a certificate through insufficient grounds to issue it, then there is no appeal to Cabinet; but we are not recommending a change from that.

The Chairman: In, say, half the situations, there is an appeal to Cabinet, you are saying. Then all of you have argued fairly vociferously against having appeals to Cabinet.

Mr. Edge: It is not an appeal to Cabinet. It is a recommendation to Cabinet, who can endorse or not endorse; and I distinguish between a recommendation and an appeal.

The Chairman: It is all the same thing. You have made your decision and then Cabinet can deal with it.

Mr. Cook: Are we dealing with two different points here, gentlemen? In one case you are making a decision, right?

A Witness: Right.

Mr. Cook: Okay. That is not appealable. However, in another case . . .

Mr. Horner: No, in both cases there is a decision. One is a decision yes: the certificate is granted, and Cabinet can accept or not accept the recommendations.

Mr. Lamar: The implementation of the certificate, put it that way, requires Cabinet approval. If they withhold approval . . .

Mr. Cook: I see. If it is a no . . .

Mr. Lamar: Yes.

Mr. Cook: . . . there is no appeal to Cabinet.

Mr. Lamar: That is right, no. Speaking philosophically, it seems to me the independence of a tribunal is one of the greatest single factors which enhance its status and give it strength and make it appear strong. Once again, philosophically, it seems to me the whole thing just boils down to the calibre of appointments you make to tribunals—if they are good or bad men.

Mr. Kane: Just very briefly, could I come back to something you mentioned earlier, Mr. Lamar, that in effect the Cabinet review process as it relates to the CRTC and the CTC is in

[Translation]

M. Kane: Comme vous l'avez souligné tout à l'heure, le cabinet peut laisser vos recommandations de côté.

M. Edge: Oui, c'est son privilège.

M. Kane: Est-ce que cela aurait un effet démoralisant sur votre personnel, si cela se produisait?

M. Horner: Non, mais si quelqu'un demande un certificat et que cette demande est refusée, le cabinet n'a pas d'autre choix que . . .

Le président: Pour être logique, vous recommandez que lorsqu'un certificat a été accordé, personne n'ait le droit de revenir sur cette décision, sauf pour des motifs de justice naturelle.

M. Horner: Non.

M. Edge: Ce n'est pas cela. En ce moment, si l'Office recommande l'octroi d'un certificat, le cabinet peut accepter ou rejeter cette recommandation, ou encore adopter une loi pour imposer sa propre solution. L'Office accepte cela très bien. Si l'Office rejette une demande de certificat parce qu'on ne pourrait pas en justifier l'octroi, il n'y a pas alors d'appel au cabinet, et nous ne recommandons pas que cela change.

Le président: Vous dites cependant qu'il y a appel au cabinet dans la moitié des cas. Puis, vous vous êtes tous opposés de façon fort véhémement à la procédure d'appel au cabinet.

M. Edge: Ce n'est pas un appel au cabinet. C'est une recommandation au cabinet, qui peut l'accepter ou la rejeter, et je fais bien la distinction entre une recommandation et un appel.

Le président: C'est la même chose. Vous avez rendu votre décision, et le cabinet peut l'étudier.

M. Cook: S'agit-il de deux choses différentes? Dans un cas, vous rendez bien une décision, n'est-ce pas?

Un témoin: Oui.

M. Cook: Très bien. Elle ne peut pas faire l'objet d'un appel. Toutefois, dans l'autre cas, . . .

M. Horner: Non, c'est une décision dans les deux cas. Dans le premier cas, il y a décision d'octroyer un certificat, et le cabinet peut accepter ou non nos recommandations.

M. Lamar: L'octroi du certificat exige l'approbation du cabinet. S'il ne l'approuve pas, . . .

M. Cook: Je vois. S'il s'agit . . .

M. Lamar: Oui.

M. Cook: . . . il n'y a pas d'appel au cabinet.

M. Lamar: C'est exact. Il me semble que c'est justement l'indépendance d'un tribunal qui est l'un de ses atouts les plus importants, qui lui donne sa crédibilité, son prestige. Il me semble que tout cela se résume à la question du calibre des nominations au tribunal, à la question de savoir si ce sont de bonnes nominations.

M. Kane: J'aimerais revenir brièvement sur quelque chose que vous avez mentionné tout à l'heure, monsieur Lamar, soit que le cabinet peut en fait revoir toutes les décisions du CRTC

[Texte]

effect open-ended and the Cabinet can review virtually at will. If we could forge a perfect world and define the power of Cabinet review, would that shed a different light on it from the perspective of the National Energy Board?

Mr. Lamar: Do you mean set forth certain stipulated grounds and empower the Cabinet to do certain stipulated things?

Mr. Kane: Restrict the power of review in exactly the same sense as we have restricted the power of review by the courts. It is defined under the Federal Court Act. Could we do a comparable thing with the Cabinet review process?

Mr. Edge: Let me give a case in point. I think it would be completely inappropriate for Cabinet to review a decision on what rate of return was awarded to a company being regulated. I do not think that is in the nature of a Cabinet decision.

The Chairman: We did that once with Bell Canada. Did the CTC not award it a certain rate and Cabinet said phooey, it is too high; people will not buy it because they do not like it.

• 1700

Mr. Edge: Well, I guess I just expressed a personal preference. I do not personally regard that of a nature suitable for the view by Cabinet, but I think Cabinet should be involved on the basis of whether or not they want to make more exports...

The Chairman: Where I have a problem is that the rates people pay for their gas is dependent on the return, or on their electricity or whatever. Who is best equipped to decide? I mean one cannot ignore the recommendation of a board when they say that this is fair. But also maybe there is a time when the people, through their elected representative, have to speak and be heard when they say that they are fed up and they are not going to take it anymore. I guess these are the two conflicting philosophical bases from which one starts.

Mr. Lamar: You are suggesting that the ultimate decision be a political one, with a small (p).

The Chairman: Some of them are, I guess. They are political to the extent that we receive letters from our constituents.

Mr. Lamar: I return to a comment that Mr. Edge made several minutes ago. If you want to switch the ultimate decision-making process from, say, a board to a political level of government then are you not really questioning the need for the existence?

The Chairman: I think that is true. First of all, I am probing, I am searching. But no, because you probably make a thousand decisions a year, or whatever, maybe four thousand, and maybe Cabinet would intervene in one of those decisions every three years, where the public outcry is such—Why? Politicians feel they cannot stand by and say we are hamstrung.

Mr. Horner: But you have to look at the total thing. There would be disadvantages. Some of these applicants are very litigious, lobbyists and everything, and if they knew it is in the statutes then they are going to contact members of the Cabinet and say: listen, we think you should deal with this. And they

[Traduction]

et de la CCT. Si nous vivions dans un monde parfait et si nous pouvions délimiter les pouvoirs du cabinet à cet égard, est-ce que cela changerait la position de l'Office?

M. Lamar: Vous voulez dire stipuler certains motifs de révision et autoriser le cabinet à faire certaines choses?

M. Kane: Si nous limitions son pouvoir de révision, tout comme nous l'avons fait pour les tribunaux. Ces pouvoirs sont définis dans la Loi sur la Cour fédérale. Est-ce que nous pourrions faire la même chose avec le cabinet?

M. Edge: Laissez-moi vous donner un exemple. Il serait tout à fait inapproprié que le cabinet revienne une décision sur un taux de rendement autorisé pour une compagnie régie par l'Office. Je ne pense pas que ce soit là le genre de décision que peut prendre le cabinet.

Le président: Nous l'avons fait une fois pour Bell Canada. Est-ce que le CRTC ne lui avait pas accordé un tarif que le cabinet avait jugé beaucoup trop élevé?

M. Edge: Je suppose que j'ai mal exprimé une préférence personnelle. Pour ma part, je ne crois pas que le cabinet puisse prendre une telle décision, mais il faudrait pouvoir décider si, oui ou non, nous allons faire plus d'exportations...

Le président: Ce qui pose un problème, c'est que le prix du gaz dépend du taux de rendement ou du prix de l'électricité, etc. Qui pourrait alors prendre une décision? On ne peut pas ne pas tenir compte des recommandations de l'Office, s'il dit que c'est juste. Il peut arriver cependant que la population veuille se faire entendre par la voix de ses représentants élus, parce qu'elle en a assez et qu'elle veut qu'on mette fin à la situation. Je suppose qu'on peut se baser sur deux principes conflictuels.

M. Lamar: Vous voulez que la décision finale soit une décision politique, avec une petit p.

Le président: Il y en a qui le sont, je suppose. Elles sont politiques dans la mesure où nous recevons des lettres de nos électeurs.

M. Lamar: J'en reviens à un commentaire qu'a fait M. Edge, il y a quelques minutes. Si vous voulez que ce soit un niveau politique de gouvernement qui prenne la décision finale, plutôt que l'Office, est-ce que vous ne mettez pas en doute notre existence même?

Le président: C'est vrai. Je cherche simplement des solutions. Ce n'en serait pas une cependant, parce que vous rendez probablement un millier de décisions par année, et que le cabinet pourrait peut-être intervenir dans l'une de ces décisions tous les trois ans, lorsque la population jetterait les hauts cris. Les hommes politiques ne veulent pas avoir à dire qu'ils n'y peuvent rien.

M. Horner: Mais il faut voir la situation dans son ensemble. Il y aurait des inconvénients à cela. Certains requérants sont très forts au jeu des influences et s'ils s'avaient qu'une telle chose se trouve dans la loi, ils communiqueraient avec des membres du cabinet pour exposer leur argument et les inciter

[Text]

will have good arguments why you should. And the government of the day may well think they do not want to get involved.

The Chairman: And the board will have good reasons why Cabinet should not deal with it. There will be pros and cons but, the ultimate decision that a politician is called upon to make, to say no to some people and to say yes to others.

Mr. Edge: But quite often on a rate of return you get days of expert witness testimony which the board has sifted through. Cabinet will not have the time to check all of that. They will listen to certain voices, but can they be sure that they are all fully objective in what they are saying.

The Chairman: Well, they ignore those other voices at their own political peril. That is the argument against it.

Mr. Lamar: To get back to Mr. Kane, I think if there were certain stipulated grounds for an appeal to Cabinet and procedures were imposed upon the Cabinet as to how it would deal with an appeal or review or whatever you want to call it, then yes, from my personal standpoint I would think that would be more acceptable. Oddly enough, a member of the Canadian Transport Commission was telling me that when the Conservative government was in power under Mr. Diefenbaker that this particular man who is now a member of the CTC was under counsel and there was an appeal to Cabinet from the CTC and the matter was argued before full Cabinet, just as if it were a court of appeal.

The Chairman: Are there any other questions? If not, could I just ask you a question based on what you feel our mandate is. And you know what it is from Parliament, what we are asked to do. We are asked to come up with some recommendations or whatever dealing with regulatory reform. You have had a chance to look at these suggestions. You have your own vast experience in a very practical way. Do you have one or two recommendations for us as to how we cope with these things?

• 1705

Mr. Edge: I am not sure . . .

The Chairman: Is there any message you want to leave with us.

Mr. Edge: Well, I am really only responding in respect to the NEB: I think the proliferation of regulations has not been an area that the board has been involved in. Our regulations . . .

The Chairman: We are not worried about proliferation, necessarily. We are talking about regulatory reform. It means neither more regulation nor less regulation, it means better regulation.

Mr. Horner: I take it that you are fully familiar with the procedure that the government currently has, which I think is not bad. The set-up that the regulations are checked, so I think . . .

The Chairman: By the Joint Standing Committee.

[Translation]

à se prononcer en leur faveur. Le gouvernement ne voudra peut-être pas intervenir.

Le président: L'Office aura alors de bonnes raisons de ne pas vouloir que le cabinet s'en mêle. Il y aura du pour et du contre, mais ce sont là des décisions que les hommes politiques doivent prendre, c'est-à-dire dire oui à certains et non à d'autres.

M. Edge: Il arrive souvent que la décision sur un taux de rendement est basée sur des journées entières de témoignages d'experts que le cabinet n'aura pas le temps de revoir. Il devra faire un choix, entendre certaines personnes, mais pourra-t-il être certain qu'elles sont tout à fait objectives?

Le président: S'il ignorait ces autres personnes, ce serait à ses risques et périls politiques. Voilà pour le contre.

M. Lamar: Pour en revenir à M. Kane, si l'on stipulait certains motifs et certaines procédures pour les appels au cabinet, je trouve que ce serait alors beaucoup plus acceptable. C'est curieux, un membre de la Commission canadienne des transports me disait l'autre jour que lorsque les conservateurs étaient au pouvoir, sous M. Diefenbaker, la CCT en avait appelé au cabinet, et la chose avait été débattue devant le cabinet en entier, tout comme s'il s'agissait d'une cour d'appel.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Sinon, puis-je vous poser une question basée sur votre interprétation de notre mandat? Vous connaissez le mandat que nous a confié le Parlement. On nous demande de faire des recommandations au sujet de la réforme des règlements. Vous avez eu l'occasion d'étudier ces suggestions. Vous avez également une vaste expérience pratique. Y a-t-il quelques recommandations que vous pourriez nous faire à ce sujet?

M. Edge: Je ne sais pas au juste . . .

Le président: Avez-vous un message à nous laisser?

M. Edge: Je ne peux que vous parler de l'Office; la prolifération des règlements ne l'a pas vraiment touché. Nos règlements . . .

Le président: Nous ne nous inquiétons pas nécessairement de la prolifération. Nous étudions plutôt la réforme des règlements. Cela ne veut pas dire qu'il y en aura plus ou moins, cela veut dire qu'ils seront meilleurs.

M. Horner: Je suppose que vous connaissez très bien la procédure suivie en ce moment au gouvernement, et qui est, à mon avis, assez bonne. Les règlements sont vérifiés, et je pense donc . . .

Le président: Par un comité mixte permanent.

[Texte]

Mr. Horner: Yes, and the Department of Justice, your legislative . . .

The Chairman: Well.

Mr. Edge: I think we have been endeavouring to demonstrate to you, which is not addressing your main point—and we may be biased—that the board has attempted to regulate prudently, effectively and we have modified our procedures continuously. We have endeavoured to manage our resources well. It is difficult to help with your recommendations generally, but I think that is the message we have been endeavouring to leave in relation to the board.

Certainly we believe that on regulation that all matters should be public at all times. We believe certainly that in all public hearings reasons for decisions should be given. You have made certain suggestions on appointments, or scrutiny of appointments; we have no problem with those. Our door is certainly open. Your proceedings are not terminated if you want to ascertain more information about the board or any aspect of it, any of the members here would be pleased to respond to any further questions you may have . . .

Mr. Horner: I think Mr. Peterson was just seeking general knowledge as well, not only what the board has to offer.

The Chairman: Anything else you want to tell us.

Mr. Horner: I think what I started out to say was—and if the procedure is not there now, it should be there—somebody outside of the department should look at the regulation and say, why do you need this? If you take a look at what the benefits, whether economic or otherwise, are to society and then what the cost is to the private sector and the benefits do not outweigh the costs then it should not become law. You know, that is easy to say . . .

The Chairman: You like that SEIA procedure, then.

Mr. Horner: What did you call it?

The Chairman: You like the SEIA.

Mr. Horner: Yes.

The Chairman: The socio-economic impact analysis being done . . .

Mr. Horner: Somehow or other.

Mr. Edge: One thing we have done in socio-economic and environmental things is we have circulated our draft regulations to those affected by them, before we finalize them we get their views back and modify them. I also concur that the need for the regulations should be reviewed periodically. I do not think we should just let a regulation stand and go on indefinitely. I think it should be tested as to its need. I am fully behind that.

Mr. Cook: Mr. Horner, you went a bit further I thought. I took the inference from your words, that you really felt there should be an outside, quasi-judicial body that looked at all regulations and anybody promulgating regulations then should justify those regulations before they were published.

[Traduction]

M. Horner: Oui, et le ministère de la Justice, votre . . .

Le président: Oui.

M. Edge: Nous ne répondons pas vraiment à votre attente, mais nous avons essayé de vous démontrer que l'Office faisait preuve de prudence en matière de réglementation, visait à l'efficacité et a toujours mis ces procédures à jour. Nous nous efforçons de bien gérer nos ressources. Il nous est difficile de vous aider avec des recommandations. Je pense cependant que c'est là le message que nous nous sommes efforcés de vous transmettre.

Nous croyons que les règlements devraient toujours être publics. Nous croyons que les raisons derrière les décisions devraient toujours être rendues publiques. Vous avez fait certaines suggestions au sujet des nominations, ou de la revue des nominations, mais cela ne nous pose pas de problème. La porte est grande ouverte chez nous. Vous n'avez pas encore terminé votre travail; si vous voulez obtenir plus d'information au sujet de l'Office, tous les membres présents ici seront heureux de répondre à vos questions.

M. Horner: Je pense que M. Peterson voulait avoir des renseignements de nature générale également, et pas seulement des renseignements sur l'Office.

Le président: Avez-vous autre chose à nous dire?

M. Horner: J'allais proposer quelque chose, et si la procédure n'existe pas déjà, il faudrait l'adopter. Quelqu'un qui ne fait pas partie du ministère devrait vérifier les règlements et demander pourquoi tel ou tel règlement est nécessaire. Si les avantages, économiques ou autres, pour la société ne sont pas supérieurs à ce qu'il en coûte au secteur privé, le règlement ne devrait pas avoir force de loi. Vous savez, c'est facile à dire . . .

Le président: Vous approuvez donc l'ARSE?

M. Horner: Pardon?

Le président: Vous aimez l'ARSE.

M. Horner: Oui.

Le président: Je veux parler de l'analyse des répercussions socio-économiques.

M. Horner: C'est cela.

M. Edge: Nous avons envoyé nos projets de règlements dans les domaines socio-économique et écologique à ceux qui seraient touchés par ces règlements, avant de la adopter définitivement. Nous pouvions ainsi obtenir leur opinion et modifier les règlements, si nécessaire. Je trouve également qu'il faudrait revoir périodiquement la nécessité d'avoir tous ces règlements. Je ne crois pas qu'il faudrait conserver un règlement indéfiniment. Il faudrait voir s'il est toujours nécessaire. J'appuie cette proposition à 100 p. 100.

M. Cook: Monsieur Horner, je croyais que vous étiez allé encore un peu plus loin. D'après ce que vous avez dit, je croyais que vous vouliez avoir un organisme quasi judiciaire indépendant, pour étudier tous les règlements et demander à ceux qui les promulguent de les justifier avant de pouvoir les publier.

[Text]

Mr. Horner: Oh, I was not thinking of another quasi-judicial body, necessarily; it could be just some department in justice, you know somebody . . .

Mr. Cook: Somebody outside the department . . .

Mr. Horner: Somebody who was not part of the NEB.

Mr. Cook: In your case, but in . . .

Mr. Horner: They would have to justify the regulation and they would take a look at it. Sometimes, if you are too close to the scene, there may be something that you might be overlooking so far as what it is going to mean to the private sector.

Mr. Lamar: One thing that occurs to me and I think it has already been stated in their annual report is you should enhance the powers of the Joint Standing Committee on Regulations and other Statutory Instruments. They have already, I believe, in their latest annual report taken the position that while they can persuade cajole and plead, and with sometimes very effective results—I happen to be the designated instruments officer for our shop and I am dealing fairly constantly with them—possibly an enhancement of their powers of review and so forth, of statutory instruments and regulations.

Mr. Kane: Mr. Edge, on that comment you made about circulating the regulations in draft form, is that a formal procedure of public notice and receipt of comment or is that done informally with the persons you would identify as being most interested in the matter?

• 1710

Mr. Edge: I think it is being done informally at this stage, but we are not averse to proceeding on either basis.

Mr. Kane: Have you contemplated moving into a more formal posture on that?

Mr. Edge: If we generally know those parties who are affected by them we just circulate it to that group. It may be 60 people or it may be association who are covering whole groups of companies.

Mr. Kane: But it would not go as far as your general mailing list, for example. It would be a part of that list.

Mr. Edge: No, it has not been on our general mailing list. I do not know whether we are averse to putting it on the general mailing list; we just try to focus on those who are most involved.

Mr. Kane: And is it done on every occasion of introducing a new regulation, or is that selective as well?

Mr. Edge: Every important one, yes. For example, information to be filed by all pipeline companies in support of rate proceedings, yes, that is circulated to CPA and CGA and IPAC and all those people concerned.

Mr. Kane: And are their comments circulated amongst the commentators or do you simply receive them?

[Translation]

M. Horner: Je ne pensais pas nécessairement à un organisme quasi judiciaire. Ce pourrait être un service du ministère de la Justice, ou quelqu'un . . .

M. Cook: Quelqu'un qui ne fasse pas partie du ministère . . .

M. Horner: Quelqu'un qui ne fasse pas partie de l'Office de l'énergie.

M. Cook: Oui, en ce qui vous concerne, mais pour . . .

M. Horner: Il pourrait étudier les règlements et voir s'ils sont justifiés. Quand on est trop près de l'Office, il arrive qu'on ne puisse plus voir quel effet cela aura sur le secteur privé.

M. Lamar: Je pense que vous l'avez déjà mentionné dans votre rapport annuel, mais il me semble que vous devriez augmenter les pouvoirs du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. Je crois que dans son dernier rapport annuel, ce comité précisait que même s'il peut, à force de les cajoler et de plaider, manipuler les organismes de réglementation, il faudrait qu'on augmente ses pouvoirs, afin de lui permettre de revoir les règlements et textes réglementaires. Je suis celui qui est chargé de s'occuper des règlements, chez nous, et je suis en contact constant avec ce comité.

M. Kane: Monsieur Edge, vous avez dit que vous distribuez les projets de règlements; est-ce que c'est une procédure officielle où il y a un avis public et commentaire, ou envoyez-vous tout simplement ces règlements aux personnes que vous estimez les plus directement visées par les règlements?

M. Edge: je pense que ça n'a rien d'officiel pour le moment, mais nous n'aurions pas d'objection à ce que cela devienne officiel.

M. Kane: Avez-vous déjà envisagé quelque chose de plus officiel?

M. Edge: Comme nous connaissons ceux qui seront touchés par les règlements, nous les leur envoyons tout simplement. Il peut s'agir d'une soixantaine de personnes ou d'associations qui regroupent des compagnies.

M. Kane: Vous n'iriez pas jusqu'à les envoyer à tous ceux qui figurent sur votre liste de distribution par exemple? Vous ne les enverriez qu'à une partie d'entre eux.

M. Edge: Non, nous ne les avons pas envoyés à tout le monde. Je ne sais pas si nous nous y opposerions; nous nous concentrons surtout sur ceux qui sont le plus directement touchés.

M. Kane: Le faites-vous chaque fois que vous proposez un nouveau règlement, ou seulement parfois?

M. Edge: Nous le faisons pour tout règlement important, par exemple, lorsqu'il s'agit des renseignements que les compagnies doivent soumettre pour les audiences sur les taux. Ces règlements sont alors envoyés à la CPA, à la CGA et à l'IPAC, ainsi qu'à tous ceux qui sont concernés.

M. Kane: Est-ce que leurs réponses sont ensuite transmises à tous ceux qui font des commentaires?

[Texte]

Mr. Edge: I do not think we circulate them amongst each other, but certainly they cause the regulations to be changed. You can get almost too much of a thing. You know, you have got to administer and regulate and keep the whole process going. If you try and go to ultimate perfection, it may take you so long that the extra 2 per cent you get by the 30 per cent more work may not be worth it.

The Chairman: I believe there are no more questions. To invite you again, do you have any closing comments, directions or thoughts that you wish to contribute?

Mr. Lamar: Just one. This is a favourite philosophical thesis of mine. The whole thing boils down, in my view, to the appointment process and the calibre of appointments to tribunals. If you get good men on the tribunals, you are going to get good results.

The Chairman: You indicated that we could maybe have a chat about that after the meeting.

You have performed my role for me admirably, sir. Thank you.

Just before we do that, I would like to announce that our next meeting is being held this evening at 8.00 p.m. in the same room. We are dealing with EMR. Could we have a motion here to order the document that you filed with us annexed as an exhibit pursuant to RR-1.

I would very much like to thank you for your time, your attention, the thought you have put into this, and for your comments, which I can assure you are very valuable to us. If we have other questions, a follow-up, I hope we can get back to you and that you would feel free to contact us as well, recognizing what we are trying to do.

Mr. Cook: May I add one word, Mr. Chairman? Gentlemen, I think your presentation this afternoon has been superb. I suppose the best way to compliment you would be to say that if every regulatory body and the process of regulation were handled as well as it is handled in the National Energy Board, this committee would become completely redundant. I thank you for your efforts and may they continue in the same manner in which you have done them in the past. Thank you.

Mr. Edge: Thank you very much indeed. My final word is that we have a policy of openness on the board with nothing to hide or keep under the table. We are happy to communicate on any aspect or activity.

The Chairman: Thank you very much from each of us to each of you.

The meeting stands adjourned.

EVENING SITTING

• 2008

The Chairman: Ladies and gentlemen, will you come to order, please.

We are continuing our reference into regulatory reform and we are happy to have with us tonight officials and people from

[Traduction]

M. Edge: Je ne pense pas que nous les envoyions aux autres, mais ces réponses ont certainement un impact puisqu'elles entraînent des modifications aux règlements. Il ne faut pas exagérer. Nous devons administrer, réglementer et assurer le fonctionnement de tout l'appareil. Si nous visons la perfection, cela pourrait nous prendre tellement de temps que les 2 p. 100 de plus qu'on pourrait obtenir en faisant 30 p. 100 plus d'efforts pourraient bien ne pas en valoir le coup.

Le président: Je crois qu'il n'y a plus de question. Je vous demande encore une fois si vous avez des observations, des directives ou des suggestions à nous faire?

M. Lamar: Seulement une. C'est une de mes marottes. Selon moi, tout ce problème se réduit à un problème de nominations et de qualité des nominations aux tribunaux. Si vous avez de bons hommes aux tribunaux, vous obtiendrez de bons résultats.

Le président: Vous avez dit que nous pourrions peut-être en discuter un peu après la réunion.

Vous avez joué mon rôle avec brio, merci.

Avant de lever la séance, je voudrais annoncer que la prochaine réunion aura lieu ce soir à 20 h 00, ici même. Nous recevrons des témoins du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Quelqu'un pourrait-il proposer que le document que vous avez déposé soit imprimé en appendice aux Témoignages comme pièce suivant la pièce RR-1.

Je vous remercie beaucoup du temps et de l'attention que vous avez consacrés à cette question, ainsi que de vos observations qui, je peux vous l'assurer, nous sont très utiles. Si nous avons d'autres questions à vous poser, j'espère que nous pourrions communiquer avec vous et que vous-mêmes vous sentirez libres de nous contacter.

M. Cook: Puis-je ajouter quelque chose, monsieur le président? Messieurs, je trouve que votre exposé a été vraiment excellent. La meilleure façon de vous féliciter serait de dire que si tous les organismes de réglementation se comportaient comme l'Office national de l'énergie, notre comité perdrait sa raison d'être. Je vous remercie de vos efforts et j'espère que vous continuerez. Merci beaucoup.

M. Edge: Merci beaucoup. En terminant, je dirais que l'Office a pour politique de ne rien cacher, et nous sommes toujours très heureux de fournir des renseignements sur tout ce qui le touche.

Le président: Merci beaucoup à tous.

La séance est levée.

SÉANCE DU SOIR

Le président: Mesdames et messieurs, à l'ordre, je vous prie.

Nous allons poursuivre notre étude de la réforme réglementaire et à cette fin, nous sommes heureux d'accueillir ce soir

[Text]

the Department of Energy, Mines and Resources. Mr. Toombs, I understand that you will be perhaps making a brief statement?

Mr. R. B. Toombs (Senior Energy Adviser, Department of Energy, Mines and Resources): Yes.

The Chairman: Then we can maybe ask you a few questions.

Just before you start, I would just like to say on behalf of all of us that we appreciate, first of all, your timely response to our working paper. We want you to understand we are not wedded to any of those ideas or suggestions designed to provoke discussion and thought. Your views are going to be very important to us, the direction that we go, and we know you have not had much time to respond but we face a tough deadline ourselves. This is why it is very helpful to us. Perhaps before you start, Mr. Toombs, you could introduce the other members of your people with you this evening.

Mr. Toombs: Thank you, Mr. Chairman. My name is Ralph B. Toombs. I am Senior Energy Adviser of the Department of Energy, Mines and Resources. On my immediate right is Mr. R. E. Williams, who is the Director of Legal Services of the Department. On his right is Mr. T. R. Robertson, who is the Acting Director of the Explosive Branch. On my immediate left is Mr. R. Groot, who is the Acting Director General of the Surveys and Mapping Branch, and on his left is Mr. G. Raymond, who is the Acting Surveyor General of Canada.

Gentlemen, I will open with a short statement and then will welcome your questions.

The Chairman: If I could just make one preliminary comment, unfortunately we are without simultaneous translation but we are prepared to conduct these hearings in either of the two official languages. So, whichever suits . . .

An hon. Member: As long as it is English.

The Chairman: Well, we rely on the discretion of . . .

• 2010

Mr. Anguish: Whatever we do not understand the Chairman will interpret for us.

The Chairman: You are in trouble. Thank you very much.

Mr. Toombs: Ladies and gentlemen, I really represent a department having a staff of about 4,000 people and having associated with it a number of boards and agencies. The responsibilities of our Minister of Energy, Mines and Resources encompass the federal government's role in the development, co-ordination and implementation of policies and regulations on energy and mineral resources; secondly, the provision of information about the Canadian land mass and its use as needed by other government agencies and by the nation at large for a wide variety of purposes; thirdly, the conduct of research and surveys as required by the previous two responsibilities; and, fourthly, the provision of advice and services

[Translation]

des hauts fonctionnaires et des représentants du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Monsieur Toombs, il paraît que vous voudriez faire une brève déclaration?

M. R. B. Toombs (conseil supérieur en énergie, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources): Oui.

Le président: Dans ce cas nous pourrions peut-être vous poser quelques questions.

Avant de vous laisser commencer, je tiens à vous dire au nom de nous tous, que nous apprécions vivement que vous ayez répondu rapidement à notre document de travail. Nous tenons aussi à ce que vous compreniez que nous ne nous sentirions aucunement engagés par les idées ou les propositions qui nous seront soumises pour fins de discussion et de réflexion. Bien entendu, les vues que vous présenterez nous seront importantes, notre orientation s'en trouvera peut-être affectée, et nous savons que vous n'avez pas eu beaucoup de temps pour répondre mais on nous a imposé des échéances difficiles à respecter. C'est pourquoi tout cela nous sera très utile. Avant de commencer, monsieur Toombs, ayez l'obligeance de nous présenter les collaborateurs qui vous accompagnent ce soir.

M. Toombs: Je vous remercie, monsieur le président. Je m'appelle Ralph B. Toombs. Je suis conseiller supérieur en matière d'énergie au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. À ma droite, se trouve monsieur R. E. Williams, directeur du contentieux du ministère. À sa droite se trouve monsieur T. R. Robertson, chef intérimaire à la direction des explosifs. À ma gauche maintenant, je vous présente M. R. Groot, directeur général intérimaire de la direction des levés et de la cartographie et à sa gauche, M. G. Raymond, géomètre-arpenteur général intérimaire du Canada.

Messieurs, en guise de préambule, je vais lire une brève déclaration puis je répondrai bien volontiers à vos questions.

Le président: Permettez-moi de faire une observation préliminaire. Regrettablement, nous sommes privés de services d'interprétation mais nous sommes disposés à tenir la séance dans l'une ou l'autre des deux langues officielles. Par conséquent, utilisez celle qui . . .

Une voix: D'abord que ce soit l'anglais.

Le président: Eh bien alors, nous nous en remettons à la discrétion de . . .

M. Anguish: Le président se chargera d'interpréter tout ce que nous ne comprendrons pas.

Le président: Vous serez dans le pétrin. Merci infiniment.

M. Toombs: Mesdames et messieurs, je représente un ministère comptant 4,000 employés en y rattachant un certain nombre d'organismes et de commissions. Les responsabilités de notre ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources englobent le rôle du gouvernement fédéral dans l'élaboration, la coordination et la mise en œuvre de politiques et de règlements en matière d'énergie et de ressource minérale. Deuxièmement, le titulaire de ce portefeuille est chargé de fournir des renseignements sur le territoire canadien et sur l'usage qu'en font d'autres organismes gouvernementaux et la nation en général à diverses fins. Troisièmement, il est responsable des recherches et des enquêtes à effectuer en fonction des deux

[Texte]

consistent with the expertise and other activities of the ministry.

The two main pieces of legislation that govern the department's activities are the Department of Energy, Mines and Resources Act of 1970 and the Resources and Technical Surveys Act of 1970. There are a number of statutes actively administered by the ministry and numerous regulations. Included in the ministry, which is the responsibility of our Minister, the Honourable Marc Lalonde, in addition to our department, are the National Energy Board, Atomic Energy Control Board, Atomic Energy of Canada Limited, Eldorado Nuclear Limited, Uranium Canada Limited, the Petroleum Compensation Board, the Energy Supplies Allocation Board and Petro-Canada and some affiliates of Petro-Canada.

I propose to read a short statement—it will probably take me eight or nine minutes—in relation to the mandate of your committee and with some reference to the discussion paper which we have read with interest.

During the last few years, there has been increasing concern by government intervention through the use of regulations that may be placing a costly burden on the Canadian economy without realizing the hoped for social goals. The establishment of this task force, your task force, is a positive response to this concern and the discussion paper already published by the task force raises all the important questions and issues in the area of regulatory reform. These issues include the effectiveness and efficiency of existing regulations, unnecessary duplication among departments or agencies and with other levels of government, the openness of the regulatory process, the possibility of limiting the lifetime of regulations and so forth.

In reviewing EMR's role in recent efforts at regulatory reform, some comments will be made on the above issues. Subsequently, there will be an opportunity for the committee to focus on one or two specific pieces of our legislation including the Canada Explosives Act, which falls into the mandate of the department. At EMR we have been aware of four or five initiatives which have dealt with various aspects of regulatory reform. These initiatives which, in some cases, even precede the first ministers' conference of 1978, include the programs of the Office for the Reduction of Paper Burden, the Treasury Board Secretariat's Social Economic Impact Analysis program, the Economic Council of Canada Responsible Regulation, and Interim Report, and the effort on the elimination of duplication of the Federal-Provincial Relations Office and, finally, the work of the Co-ordinator for Regulatory Reform, again at the Treasury Board Secretariat level.

• 2015

There are very few comments to be made with respect to the Office for the Reduction of Paper Burden. The department has supported this initiative indirectly in a number of ways such as

[Traduction]

responsabilités précitées et quatrième, de donner des conseils et dispenser des services correspondant aux domaines d'expertises et à d'autres activités du ministère.

Les deux principaux textes de loi régissant les activités du ministère sont la Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources de 1970 et la Loi sur les ressources et les relevés techniques de 1970. Le ministère administre activement dans certains domaines relevant d'un certain nombre de statuts et il s'occupe de la mise en œuvre d'un grand nombre de règlements. Sont reliés au ministère, dont le portefeuille relève de l'honorable Marc Lalonde, l'Office national de l'énergie, la Commission de contrôle de l'énergie atomique, l'Énergie atomique du Canada Limitée, Eldorado Nucléaire Limitée, Uranium Canada Limitée, l'Office des indemnités pétrolières, l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie ainsi que Pétro-Canada et certaines de ses filiales.

Je vais lire une brève déclaration qui durera 8 à 9 minutes et qui portera sur le mandat de votre comité en mentionnant aussi votre document de travail que nous avons lu attentivement.

Ces dernières années, le gouvernement a traduit sa préoccupation croissante par son intervention, notamment par le truchement des règlements qui peuvent imposer un fardeau très lourd sur l'économie canadienne sans qu'on puisse atteindre les objectifs spéciaux souhaités. Par conséquent, la mise sur pied de votre groupe de travail constitue une réaction positive à ces préoccupations, et le document de travail déjà publié soulève toutes les questions importantes ayant trait à la réforme réglementaire. Ces dernières englobent l'efficacité et l'efficience des règlements actuels, le dédoublement inutile au sein des ministères ou organismes et intervenant aux autres niveaux de gouvernement, l'ouverture du processus de réglementation, la possibilité de limiter la durée des règlements etc.

Lorsqu'on passera en revue la part que le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a pris aux récents efforts de réforme de la réglementation, certaines observations porteront sur les questions susmentionnées. Par la suite, le comité aura la possibilité de se concentrer sur un ou deux textes de loi y compris la Loi sur les explosifs, dont la mise en œuvre relève du ministère. Le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a été mis au courant de quatre ou cinq initiatives ayant porté sur divers aspects de la réforme de la réglementation. Cette mesure, dont certaines sont même antérieures à la conférence des premiers ministres de 1978, portent sur les programmes du bureau de réduction de la paperasserie, celui de l'analyse des répercussions sociales et économiques du secrétariat du Conseil du trésor, celui du Conseil économique du Canada portant sur la réglementation responsable ainsi qu'un rapport intérimaire au sujet des efforts entrepris pour éliminer le dédoublement du travail au bureau des relations fédérales/provinciales et, enfin, le travail du coordonnateur de la réforme de la réglementation, toujours au secrétariat du Conseil du trésor.

Il y a très peu de choses à dire au sujet du bureau pour la réduction de la paperasserie. Le ministère a appuyé cette initiative indirectement de diverses façons notamment en colla-

[Text]

co-operating with Statistics Canada and the Department of Industry, Trade and Commerce in obtaining data on investment intentions of firms in the mineral and energy sectors and thus avoiding duplication.

The department has also sought to limit information requirements placed on smaller firms. Moreover, efforts have been underway to help or to develop comprehensive forms which would replace several existing questionnaires and nullify the reporting problem of firms. However, it should be noted that the need for an energy policy, which is based on the best available data, limits to some extent the possibility of substantially reducing the regulatory burden in the information gathering area.

As Dr. Meyboom indicated in his testimony before your task force very recently, it may be too soon to evaluate fully the Treasury Board's Socio-Economic Impact Analysis program which is aimed at improving the effectiveness and efficiency of major new regulations. Nevertheless, the department and its agencies have been co-operating with the secretariat, and specifically the technical advisory group, originally in the development of the program and subsequently in its implementation. Three of the case studies undertaken prior to the implementation of the program were of interest to our department. These are the studies on proposed insulation requirements for ceilings and opaque walls in the conservation area, occupational health regulations limiting radiation in uranium mines in the mining area and, another conservation project, energy conservation labelling requirements for refrigerators.

Although the regulations or guidelines referred to in these studies do not fall directly into our department's mandate—except for the uranium regulations developed by the Atomic Energy Control Board, under the Atomic Energy Control Act—the department did provide input for all of them. And, moreover, when the SEIA program was actually implemented, one of the first regulations to undergo evaluation was the national arsenic emissions standard regulations for gold roasting operations pursuant to Environment Canada's Clean Air Act.

As Dr. Meyboom of the Treasury Board Secretariat has already reported to you, the procedure followed led to laudatory comments by Falconbridge Nickel Mines Limited and this result speaks well for the future of the SEIA program and its acceptance by industry.

In this regard, the discussion paper of your task force makes the suggestion that the impact statements carried out with socio-economic analysis could be extended to existing, in addition to new regulations. Such an enlargement of the SEIA program could make sense, especially if it is carried out in a systematic sequential basis but only after there has been more experience with the existing provisions.

[Translation]

borant avec Statistique Canada et le ministère de l'Industrie et du Commerce afin d'obtenir des données sur les intentions d'investissements d'entreprises engagées dans les secteurs miniers et énergétiques, afin d'éviter le doublement.

Le ministère s'est également efforcé de limiter les exigences en matière de renseignements de la part des petites entreprises. En outre, des initiatives visant à élaborer les formules globales qui remplaceront plusieurs questionnaires actuels ont démarré, ce qui peut résoudre le problème de communication des données de la part des entreprises. Il convient toutefois de préciser que l'importance qu'il y a à établir une politique énergétique, laquelle doit s'inspirer des statistiques les plus exactes, limite jusqu'à un certain point la possibilité qu'il y a de réduire sensiblement le fardeau de la réglementation dans le domaine de la collecte des données.

Ainsi que M. Meyboom l'a indiqué lors de sa comparution récente devant votre groupe, il est peut-être trop tôt pour évaluer tout à fait le programme d'analyse des répercussions socio-économiques du Conseil du Trésor, qui vise à améliorer l'efficacité et l'efficience des principaux nouveaux règlements. Cependant, le ministère et ses organismes collaborent avec le secrétariat et de façon précise avec le groupe consultatif technique, d'abord lors de l'élaboration du programme puis de sa mise en œuvre. Trois des dossiers entrepris avant la mise en œuvre du programme ont intéressé notre ministère. Il s'agit des études relatives aux normes qu'on propose pour ce qui est de l'isolation des plafonds et des murs opaques dans le domaine des économies d'énergie, des règlements portant sur la santé au travail et qui limitent les rayonnements dans les mines d'uranium et à un autre projet d'économie d'énergie par le truchement des normes d'étiquetage s'appliquant aux réfrigérateurs.

Bien que les règlements ou directives mentionnés dans les études en question ne relèvent pas directement de notre ministère—sauf pour ce qui est des règlements portant sur l'uranium, mis au point par la Commission du contrôle de l'énergie atomique en vertu de la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique—il a tout de même contribué à la conduite de chacune d'elles. De plus, lorsque le programme d'analyse des répercussions socio-économiques a été mis en œuvre, l'un des premiers règlements à faire l'objet d'une évaluation a été celui portant sur les normes nationales d'émissions arsénicales dans le secteur du ressuage de l'or, cela en conformité avec la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique.

Ainsi que M. Meyboom du Secrétariat du Conseil du Trésor vous l'a déjà rapporté, la procédure suivie nous a valu des éloges de la part de la Falconbridge Nickel Mines Limited, ce qui est de bon augure pour l'avenir de ce programme et l'accueil qu'on lui fera au sein du monde industriel.

A cet égard, le document de travail de votre groupe propose que les déclarations relatives aux répercussions socio-économiques pourraient englober également les nouveaux règlements. Un tel élargissement du programme d'analyse des répercussions socio-économiques est éminemment justifiable, surtout si on le réalise selon une méthode successive systématique, mais il nous faudra attendre d'avoir acquis davantage d'expérience avec les dispositions actuelles.

[Texte]

The publication of the analysis is also a step in the right direction and not only because it ensures quality control and more effective regulations. A streamlined regulatory procedure and more cost-effective regulations constitute only one aspect of regulatory reform. In a democratic framework, there is also the need to ensure openness, fairness and public input for both legislation and statutory instruments. In this regard, there is really replacement for Parliament and its various committees.

The proposal to fund public interest groups can ensure broader public input from organized segments of the population other than industry associations, but it cannot ensure consideration of the views of the unorganized population which may be affected by a particular piece of subordinate legislation but not be in a position to respond. This is an argument not necessarily against funding of public interest groups, although the practical problems will be serious, but more one in favour of parliamentary scrutiny.

• 2020

As you know, the Economic Council of Canada's final report on regulatory reform is not yet completed. However, at our department we have followed this initiative fairly closely and we have had the opportunity to critique and evaluate one of the studies, which deals with the problem of regulations on sulphur dioxide emissions from nonferrous smelters. This is a complicated area where detailed financial and economic analyses are required before coming to a balanced decision between economic efficiency and a healthy environment. The Economic Council is to be congratulated on launching rigorous analyses of such practical issues. Since the Parliamentary task force is emphasizing a regulatory process in its deliberations, I would also like to refer to the article by R. D. Anderson on The Federal Regulation-Making Process and Regulatory Reform, 1969-1979. It presents a detailed description of the existing process and, therefore, forms a sound starting point for any potential alterations.

With respect to the elimination of duplication, some progress has taken place on very specific items, but on the global level developments must await the outcome of the constitutional debate. For example, EMR supported the referencing of Ontario legislation and regulations on occupational health and safety for uranium mines under the Canada Labour Code, Part IV. This type of procedure can limit duplication, although it is obviously not without difficulty when the two levels of government have different views on what is required.

From previous testimony, you already know that the Office of the Co-ordinator of Regulatory Reform has a number of initiatives under way, including an omnibus bill to repeal unused, obsolete legislation. Again, EMR has made some suggestions on this proposal, specifically with respect to

[Traduction]

La publication de l'analyse constitue également une étape dans la bonne voie et pas uniquement parce que cela assure qu'il y a contrôle de la qualité et des règlements plus efficaces. En effet, une procédure de réglementation simplifiée et des règlements d'avantage conformes à une analyse coût-bénéfice, ne constituent qu'un aspect de la réforme de la réglementation. En démocratie, il faut aussi s'assurer qu'il y ait un système accessible, équitable et permettant au public de participer à la fois pour ce qui est de l'adoption de lois et de documents statutaires. A cet égard donc, rien ne peut vraiment remplacer la législature et ses divers comités.

La proposition visant à financer les groupes d'intérêt public permettra une contribution plus vaste de la part de groupes organisés de la population, en marge des associations du secteur industriel. Cela ne peut toutefois pas représenter les vues de la population en général, laquelle ne pourra être affectée par une disposition de la loi sans être en mesure de faire connaître sa réaction. Il ne faut pas en conclure qu'il faut nécessairement être contre le financement des corps intermédiaires même si cela représente des problèmes sérieux, il s'agit plutôt de favoriser un examen plus poussé de la part de la législature.

Vous le savez le rapport définitif du Conseil économique du Canada au sujet de la réforme de réglementation n'est pas encore terminé. Cependant, notre ministère a suivi d'assez près le projet en question et nous avons d'ailleurs eu la possibilité de critiquer et d'évaluer l'une des études portant sur les règlements relatifs aux émissions d'anhydride sulfureux des fonderies de métaux non ferreux. Il s'agit d'une question complexe exigeant des analyses financières et économiques poussées avant qu'on puisse arriver à une décision pondérée tenant compte de l'efficacité économique et de l'intégrité de l'environnement. Le Conseil économique mérite des éloges pour avoir amorcé des analyses rigoureuses de sujets aussi concrets. Par ailleurs, étant donné que le groupe de travail parlementaire insiste sur le processus de réglementation dans ses délibérations, je vais me reporter à l'article de R. D. Anderson au sujet du processus fédéral de réglementation, de 1969 à 1979. Il comporte une description détaillée du processus actuel et constitue donc un bon point de départ lorsqu'il s'agit d'apporter des modifications.

Au sujet de l'élimination du dédoublement, certains progrès ont eu lieu sur des points précis mais en général, il faudra attendre les résultats des discussions constitutionnelles pour voir quelque chose. Ainsi, le ministère de l'Énergie des Mines et des Ressources a appuyé le renvoi de la législation et des règlements de l'Ontario portant sur la santé et la sécurité au travail dans les mines d'uranium, à la Partie IV du Code canadien du travail. Ce genre de procédure peut limiter le dédoublement, bien que cela représente certainement des difficultés lorsque les deux paliers de gouvernement ont des vues différentes à ce sujet.

Les témoignages antérieurs vous ont déjà appris que le bureau du coordonnateur de la réforme de la réglementation a déjà pris certaines initiatives, notamment la rédaction d'un bill omnibus devant révoquer des lois désuètes auxquelles on n'a plus recours. Encore une fois, notre ministère a fait certaines

[Text]

departmental legislation which may, under present circumstances, be outdated and, hence, eligible for repeal.

The discussion paper on the Parliamentary task force goes well beyond the brief items I have discussed in this statement, but possibly these opening comments will serve to indicate our considerable interest in the very broad field of legislation in which you are engaged. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much.

Could I just ask a couple of preliminary questions so that we are not confused as to your precise area of regulatory activity. What do you do in the way of regulatory activity? What are the specific acts under which you are operating? I think you might have mentioned some of them.

Mr. Toombs: Would you like to open on that, Mr. Williams?

Mr. R. E. Williams (Director of Legal Services, Department of Energy, Mines and Resources): Mr. Chairman, this department administers about 31 different statutes but the bulk of them have to do with boundary administration. We have the surveys mapping branch and there are a number of statutes that set out and dictate the borders between the various provinces. Many of those are old statutes that do not have any ongoing administration; the ones that do and that you will be interested in number about 14 statutes. I will just recite them to you if you would like to know what they are.

We have our two departmental statutes, the Department of Energy, Mines and Resources Act and the Resources and Technical Surveys Act. These are the ones that authorize the minister to carry out his duties and that set out what those duties are. In the course of managing Canada lands, we have the Oil and Gas Production and Conservation Act, we have the oil and gas land regulations.

The Chairman: Excuse me, Mr. Williams. Does this involve you in making regulatory decisions?

Mr. Williams: Not the first two but this last one does. The Oil and Gas Production and Conservation Act involves a considerable regulatory effort, which is ongoing. There was a set of Canada drilling regulations recently passed. That is, I think, the largest regulatory effort that we have had in the last two and one half years. And there are at least five other sets of regulations that are in the works. They are going to involve such things, for example, as offshore structures, offshore safety regulations, underwater pipelines, geophysical regulations to control exploration by geophysical means. Those are the main ones. There will also be the production regulations which will relate to the production of oil and gas from oil and gas wells. These are going to be done under the Oil and Gas Production and Conservation Act which we administer.

[Translation]

propositions à ce sujet, surtout en ce qui a trait aux lois appliquées par le ministère et qui peuvent maintenant être désuètes et, partant, révocables.

La documentation relative au groupe de travail parlementaire va beaucoup plus loin que les quelques sujets que j'ai abordés dans ma déclaration. Néanmoins, ces remarques serviront peut-être à faire sentir l'intérêt considérable que nous nourrissons pour le domaine très vaste de la législation dont vous êtes saisis. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, infiniment.

Me permettez-vous de poser quelques questions préalables afin d'éviter toute confusion au sujet du domaine précis où vous exercez vos prérogatives de réglementation? D'abord, quelles sont vos activités de réglementation? En vertu de quelles lois s'exercent-elles? Il se peut que vous en ayez mentionnées certaines.

M. Toombs: Voulez-vous ouvrir le débat, monsieur Williams?

M. R. E. Williams (Directeur du contentieux, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources): Monsieur le président, les ministères s'occupent de la mise en œuvre d'une trentaine de textes statutaires mais, la plupart d'entre eux portent sur la réglementation relative aux frontières. Nous nous sommes dotés d'une direction des levés et de la cartographie et il existe un certain nombre de status précisant quelles sont les frontières délimitant les diverses provinces. Bon nombre de ces lois sont de vieux statuts qu'on ne met plus en œuvre, quant à ceux qui s'appliquent et qui vous intéressent, il sont au nombre de quatorze. Je vais vous en faire la nomenclature si vous voulez savoir desquels il s'agit.

Il y a nos deux lois portant sur le ministère, la Loi sur le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et la Loi sur les ressources et les relevés techniques. Ce sont ces lois qui déterminent quelles sont les fonctions du ministre et en vertu desquelles il peut les exercer. Nos responsabilités pour ce qui est de l'administration du territoire canadien sont régies par la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz. Nous sommes également assujettis à la Loi sur la réglementation des champs pétrolifères et gazifères.

Le président: Je m'excuse, monsieur Williams mais cela vous fait-il prendre des décisions sur la réglementation?

M. Williams: Pas les deux premières mais la dernière, oui. En effet, la Loi sur la production du pétrole et du gaz comporte un aspect de réglementation très important et continu. Ainsi, dernièrement, une série de règlements relatifs au forage ont été promulgués. Je crois que c'est l'initiative la plus importante que nous ayons prise depuis deux ans et demi dans le domaine de la réglementation. Et il y a au moins cinq autres séries de règlements en cours d'élaboration. Cela portera notamment sur la réglementation des activités de prospection sous-marine, les règlements portant sur la sécurité dans ce même genre d'activité, les pipe-lines sous-marins, la réglementation géophysique afin de contrôler la prospection par des moyens géophysiques. Voilà pour les principaux règlements. Il y en aura également d'autres relatifs à la production du pétrole et du gaz tirés de puits de forage. Ce travail de conception se

[Texte]

There are the Canada Oil and Gas Land Regulations which were enacted really under the Public Lands Grants Act and the Territorial Lands Act and they are the foundation of the lands administration of this department at the moment. The jurisdiction is shared with the Department of Indian Affairs and Northern Development. It is divided along a line of administrative inconvenience running across the northern boundary of the provinces which runs from west to east, from British Columbia to Hudson Bay and around what you might describe as the north shore of Hudson Bay and then off into Baffin Island and into the sea. Everything north of that is administered by the Department of Indian Affairs and Northern Development and everything south of it is administered by this department.

Most of what is south of that line, of course, is the provinces and consequently you might think this department does not have an awful lot of land in that area to administer. As a matter of fact, it includes a substantial bulk of productive offshore areas: offshore west coast, Hudson Bay in total, the Lancaster Sound and down along the Coast of Labrador, all around Newfoundland, all the water in the Gulf of St. Lawrence and south of George's Bank and the Grand Banks of Newfoundland. So, we have a considerable area to administer under those regulations.

Northern Affairs administers everything in the north including the Arctic Islands and the Beaufort Sea. That division of responsibility was provided for by an order in council back in about 1966, I think, under the Public Service Rearrangement and Transfer of Duties Act.

The Chairman: I was just wanted some idea as to what the principal statutes were.

Mr. Williams: That is the gist of the thing.

We are partially involved in the administration of the Arctic Waters Pollution Prevention Act and there are regulations under that. Since Arctic waters are mainly in the north, it falls mainly to DIAND, but this little patch of water off the east coast falls under our jurisdiction. There is the Canada Lands Surveys Act which has a set of regulations by which we control all the survey of Canadian lands. Then, in the course of management of the Canadian oil and gas policy, the department administers the Petroleum Administration Act under which there are several sets of regulations. There is the Petroleum Corporations Monitoring Act under which there is authority to make regulations which have not yet been enacted. There is the National Energy Board Act which has several sets of regulations. They have to do with fixing rates, with pipelines and with a whole range of stuff that you are probably familiar with.

[Traduction]

fera en fonction de la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz, que nous sommes chargés de mettre en vigueur.

Mentionnons également les règlements relatifs aux champs pétrolifères et gazifères canadiens qui ont été adoptés aux termes de la Loi sur les concessions de terres publiques et de la Loi sur les terres territoriales et ils constituent le fondement de l'administration territoriale au sein du ministère à l'heure actuelle. Cette compétence est partagée avec le ministère des Affaires Indiennes et du Nord canadien. Elle est partagée en fonction d'une frontière de délimitation administrative longeant la frontière septentrionale des provinces de l'ouest à l'est, de la Colombie-Britannique à la Baie d'Hudson et sur le pourtour de ce qu'on pourrait appeler la rive nord de la Baie d'Hudson puis jusqu'à la Terre de Baffin et dans l'océan. Tout ce qui se trouve au nord de cette ligne de démarcation est administré par le ministère des Affaires Indiennes et du Nord canadien alors que tout ce qui se trouve au sud est administré par notre ministère.

Bien entendu, les provinces occupent le territoire au sud de cette ligne et par conséquent, on peut supposer que nous n'avons pas beaucoup de territoire à administrer. Toutefois, ces divisions administratives comprennent un nombre important de régions sous-marines en exploitation, sur le littoral pacifique, toute la Baie d'Hudson, le Détroit de Lancaster, la côte du Labrador, toutes les eaux entourant Terre-Neuve, les eaux du Golfe St-Laurent et celle du banc de George des grands bancs de Terre-Neuve. Cela nous fait donc une région très étendue où il faut administrer nos règlements.

Quant au ministère des Affaires Indiennes et du Nord canadien, il s'occupe de tout ce qui se trouve dans les régions septentrionales, y compris les îles de l'Arctique et mer de Beaufort. C'est un arrêté en conseil remontant à 1966 qui a réparti les responsabilités de la sorte, aux termes, je crois, de la Loi sur les remaniements et les transferts dans la fonction publique.

Le président: Je voulais simplement avoir une idée des principales lois.

M. Williams: Je vous ai donné là l'essentiel.

Nous participons en partie à l'application de la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques et aux règlements qui en découlent. Étant donné que les eaux arctiques se trouvent principalement dans le Nord canadien, cette responsabilité incombe principalement au ministère des Affaires Indiennes et du Nord canadien mais il y a une petite étendue d'eau sur la côte est qui relève de nous. Il y a aussi la Loi sur l'arpentage des terres du Canada qui comporte une série de règlements par le truchement desquels nous régissons tout l'arpentage effectué sur les territoires canadiens. Notre ministère s'occupe aussi de la mise en vigueur de la Loi sur l'administration du pétrole eu égard à l'administration de la politique canadienne relative au pétrole et au gaz; cette loi comporte quelques séries de règlements. Il y a encore la Loi sur le contrôle des sociétés pétrolières nous autorisant à élaborer des règlements qui n'ont pas encore été mis en vigueur. Ensuite vient la Loi sur l'Office national de l'énergie englobant plusieurs séries de règlements ayant trait à la fixation des taux,

[Text]

There is the Petro-Canada Act, but there are no regulations under that act. And there is the Energy Supplies Emergency Act of 1979 under which there is authority to make a considerable number of regulations which are in the course of preparation. There is the Atomic Energy Control Act, and this relates to the management of the nuclear policy, under which there is authority to make regulations and some have been made. There is the Nuclear Liability Act which this department is responsible for. And the last statute of significance here is the Explosives Act which we administer also and under which there are a substantial set of regulations.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Williams. Mr. Milligan.

Mr. Milligan: I believe the potential for regulatory activity by this department is somewhat greater than certainly the staff of this committee had recognized. The impression I get, however, and I am wondering if its correct characterization is, while there is a great deal of potential under the legislation that falls within the possibility of your department you administer, that in many of these pieces of legislation it has not yet been exercised, or regulations are currently underdeveloped and have not yet been actually promulgated. Is that correct? It does not apply in some cases but certainly toward the end you indicated there was the authority to enact but they were not yet.

Mr. Williams: I would say there is a substantial degree of that, but what is left over of active regulations there is a good deal of too.

• 2030

The Chairman: Thank you. Can we turn to Mr. Doug Anguish, please, to start our questioning.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. Your department, of course, is subject to the socio-economic impact analysis as initiated by the Treasury Board. One of the suggestions in our discussion paper, which Mr. Toombs had alluded to in his opening remarks, is expanding the program into other areas, and you made some comments on that, to cover areas other than the current health, safety and fairness that exist to cover now. Before we make any recommendations to expand the SEIA system and the SEIA program, we would like to get some information from you as to your experiences with the socio-economic impact analysis. I suppose the first thing is that we were wondering if your department has published any SEIAs to this point. Have you been involved in any at this time?

Mr. Toombs: We have not published any on our own account, but we were involved with the Department of the Environment in the three studies that have been done. Several years ago we were extensively involved in similar work in connection with the Mackenzie Valley pipeline work that went

[Translation]

aux pipe-lines et à une vaste gamme de choses que vous connaissez sans doute.

Il y a bien la Loi sur la Société Pétro-Canada mais elle comporte aucun règlement. Vient ensuite la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie de 1979 permettant de promulguer un grand nombre de règlements en cours d'élaboration. Mentionnons encore la Loi sur le contrôle de l'énergie atomique, qui porte sur la surveillance de la politique nucléaire et qui autorise la promulgation des règlements dont certains ont déjà été rédigés. Viennent s'ajouter à cela la Loi sur la responsabilité nucléaire, l'application de laquelle est confiée à notre ministère et enfin, la Loi sur les explosifs que nous sommes également chargés d'administrer et qui comporte un assez grand nombre de règlements.

Le président: Je vous remercie, monsieur Williams. Monsieur Milligan.

M. Milligan: J'estime qu'il est possible que les possibilités qu'a ce ministère d'exercer une activité de réglementation sont sensiblement plus élevées que nous nous l'imaginions au sein de notre comité. Toutefois, bien que vous ayez des responsabilités étendues d'après la loi, dans bien des cas, bon nombre de ces textes de loi n'ont pas encore été mis en vigueur ou bien les règlements sont encore en cours d'élaboration et n'ont pas encore été promulgués. Est-ce exact? Je sais que cela ne vaut pas dans certains cas, mais à la fin de vos propos vous avez signalé que la loi vous autorisait à mettre en vigueur certains règlements mais que cela n'était pas encore fait.

M. Williams: C'est assez souvent le cas mais il y a aussi bon nombre de règlements effectivement mis en œuvre dont je n'ai pas parlé.

Le président: Je vous remercie. Nous allons maintenant passer à M. Doug Anguish, qui sera le premier à poser des questions.

M. Anguish: Merci, monsieur le président. Votre ministère, bien entendu, fait l'objet de l'analyse des répercussions socio-économiques effectuée par le Conseil du Trésor. L'une des propositions contenues dans notre document de travail mentionné par M. Toombs, est que le programme englobe également d'autres domaines, qu'il porte autre chose que les considérations relatives à la santé et à la sécurité et l'équité, comme c'est le cas maintenant. Avant de faire des recommandations au sujet de l'expansion du système et du programme des analyses d'impact, nous voudrions toutefois obtenir des renseignements de votre part au sujet de votre expérience de travail liée à ce genre d'analyse. Je crois que d'abord nous aimerions savoir si votre ministère a publié de ces analyses jusqu'à ce jour. Avez-vous participé à ces travaux et le faites-vous à l'heure actuelle?

M. Toombs: Nous n'en avons publié aucune nous-mêmes, mais nous avons collaboré aux trois études effectuées par le ministère de l'Environnement. Il y a quelques années, nous avons travaillé d'arrache-pied à un projet semblable portant sur le pipe-line du Mackenzie, travail qui a duré trois ou

[Texte]

on for three or four years. About \$85 million worth of studies were done in the Mackenzie Valley of an environmental and socio-economic nature, and these were done jointly by our department, Indian Affairs and Northern Development, and by the Department of the Environment. So while we have not really been extensively involved in the new program, we have a background in such past events as the studies which eventually were examined in detail during the Berger Commission hearings.

Mr. Anguish: These were prior to the SEIA system being implemented?

Mr. Toombs: Oh yes, much prior. They were done in the range of 1971 to 1974.

Mr. Anguish: Do you have any SEIAs under way at the present time, any that you expect to be going into?

Mr. Toombs: No, not at the moment. I guess my view would be that it would be an important procedure to undertake, but one would have regard to the type of project that should be subject to a detailed socio-economic study. I would think there would be a number of criteria. One would be that probably it should have some national interest or important regional implication; that it should have a multi-facet interest of some sort. I would not think a socio-economic study would be required on a very narrowly defined type of project. So anything of a national or broad regional interest—as an example, the northeastern B.C. coal development. A project of that magnitude I would think should be examined rigorously under this procedure. Or some of the hydro-electric projects of Quebec-Labrador, wherein we have a jurisdiction if it is trans-border.

Mr. Anguish: And you anticipate that they will fall within the requirements to have a SEIA done on them.

Mr. Toombs: I was just giving a view as to where I think the analysis should be applied. I think my main point is that I think it should apply to projects of national importance.

Mr. Williams, do you have anything to add on that?

Mr. Williams: The last significant piece of legislative work that we did, which was the promulgation of the drilling regulations in January of 1979, was a large legislative effort containing over 200 sections, but the criterion that made it not necessary, as I recall, was the one involving not having an impact in excess of \$10 million in any calendar year. It would be very difficult to assess the money impact of those regulations. They deal with the requirements that companies must meet when drilling, the amount of casing they must put down wells, the length of casing, its strength and diameter, and other things like the offshore supporting craft for offshore drill rigs, the number of them, the radio equipment and things of that character. I believe one portion of the regulations requires supporting ships to be equipped with several kinds of radio communication equipment. There are about five kinds, includ-

[Traduction]

quatre ans. Des études ayant coûté environ 85 millions de dollars ont été effectuées dans la vallée du Mackenzie. Il s'agit d'analyses environnementales et socio-économiques réalisées de concert par notre ministère, celui des Affaires indiennes et du Nord canadien et, également, celui de l'Environnement. Par conséquent, bien que nous n'ayions pas participé de façon très poussée au nouveau programme, nous avons les antécédents que je viens de mentionner, des travaux qui ont fait l'objet d'une étude très poussée au cours des audiences de la Commission Berger.

M. Anguish: Ces études sont antérieures à la mise en œuvre du système d'analyses socio-économiques?

M. Toombs: Oh, oui, bien antérieures. Elles ont été effectuées en 1971 et en 1974.

M. Anguish: Y a-t-il des analyses socio-économiques en cours à l'heure actuelle et prévoyez-vous y travailler?

M. Toombs: Non, pas en ce moment. Ce sera important de le faire, à mon avis, mais ce genre de projet doit être comparé à une étude socio-économique détaillée afin qu'on établisse certains critères. Ainsi, il faudrait probablement qu'elle soit d'intérêt national ou qu'elle puisse avoir des répercussions régionales importantes. Ce genre de projet devrait également avoir plusieurs aspects. Je ne crois pas qu'une analyse socio-économique s'impose lorsqu'il s'agit d'un projet très circonscrit. Par conséquent, il faut un projet d'envergure nationale ou qui ait beaucoup d'importance pour une région, comme par exemple l'exploitation des houillères du nord-est de la Colombie-Britannique. Un projet d'une telle envergure, à mon avis, devra faire l'objet de ce genre de procédure ou d'examen très rigoureux. Je songe aussi aux aménagements hydroélectriques chevauchant le Québec et le Labrador sur lequel nous avons compétence puisque cela est interprovincial.

M. Anguish: Vous prévoyez donc que ce genre de projet justifiera une analyse socio-économique?

M. Toombs: J'indiquais tout simplement dans quels cas on devrait effectuer de telles analyses. Mon idée principale c'est qu'il devrait y en avoir lorsqu'il y a des projets d'intérêt national.

Monsieur Williams, avez-vous quelque chose à ajouter à cela?

M. Williams: Le dernier projet de loi significatif sur lequel nous ayons travaillé portait sur les règlements relatifs au forage, en janvier 1979, et il comportait plus de 200 articles. Toutefois, ce qui a déterminé si une analyse socio-économique ne s'imposait pas, si je me souviens bien, c'est que ce projet n'aurait pas d'incidence supérieure à 10 millions de dollars par année civile. Cela rendrait donc la tâche d'évaluer les répercussions économiques de ces règlements très difficile. Ils portent en effet sur les exigences auxquelles les sociétés doivent se conformer lorsqu'elles font du forage, sur les charpentes de soutien qu'elles doivent installer et les puits, leur longueur, leur résistance et leur diamètre et d'autres choses aussi, notamment les embarcations nécessaires sur les plates-formes de forage sous-marin, leur nombre, le matériel radio dont elles doivent être équipées et ainsi de suite. Je crois qu'une partie

[Text]

ing positional radio equipment that works off satellites and, of course, that kind of equipment is extremely expensive.

• 2035

If you were to assume that everybody in the business had to go out and buy new equipment, you could foresee, I guess, quite a high cost impact on the industry. On the other hand, almost all of them already were equipped with exactly that kind of equipment, and this represented a sort of codifying of a number of rules, which was important. A few small operators will have to invest in some equipment that they did not have. It would be very difficult to estimate the kind of impact that that sort of regulation was having.

On the other hand, if you take a very minor change in one set of regulations, such as, for example, the change in the rate of oil import compensation, those rates change monthly with the movement of the external price of oil. A change in one or two lines of print could have an effect not of \$10 million but of hundreds of millions of dollars by changing the amount of compensation that was going to be paid out on imported oil. That certainly has a profound impact. The question is, do you want a socio-economic impact analysis on that kind of thing? It could be measured almost completely in dollars.

Mr. Anguish: Yes. Do you want to tell us, then, how your department determines whether a regulation is subject to the SEIA requirement?

Mr. Williams: We consult with Treasury Board's TAG group, I think it is the Technical Advisory Group, on whether or not they think our project falls within the criteria that demands the report. We consulted with them on that particular set—I am talking of the drilling regulations, in this case—and it was felt that they did not, so we did not produce one.

Mr. Anguish: So, it is always in consultation with the expertise within the Technical Advisory Group of the Treasury Board?

Mr. Williams: Yes. That case was, as I say, perhaps a not so obvious case and that is why the consultation was conducted, as I understand it. I did not take part in that consultation personally. But there would be other kinds of regulations such as, for example, changes in the Canada survey regulations, which no one would imagine would be that expensive and probably there would not be any consultation in a case like that.

Mr. Anguish: You seem fairly familiar with the SEIA requirements. They are set out in Chapter 490 of the *Administrative Policy Manual* and they seem, to me at least, to be quite lengthy, complex and detailed. Do you figure that all that detail is necessary and useful, or could it be counterproductive?

[Translation]

des règlements exige que ces genres d'embarcations soient dotées de matériel de communication radio de plusieurs sortes. Je crois qu'il y en a 5, y compris des radios fonctionnant au moyen de satellites et, bien entendu, ce genre de matériel est fort coûteux.

Si on adopte l'hypothèse que tout le monde dans ces genres d'entreprises doit acheter du matériel neuf, on peut prévoir des répercussions importantes que ces coûts élevés vont entraîner pour l'industrie. Par ailleurs, la plupart de ces embarcations étaient déjà équipées de ce genre de matériel. Notre travail a donc été une espèce de codification de certains nombre de règlements qui nous ont paru importants. Certains petits exploitants seront obligés d'acheter du matériel neuf puisqu'ils n'en avaient pas. Il sera toutefois très difficile d'évaluer l'incidence que pareils règlements peuvent avoir.

Si toutefois on étudie une modification minime apportée à une série de règlements comme, par exemple, de modifier le taux d'indemnisation pour l'importation du pétrole, ces taux évoluent à chaque mois parallèlement aux fluctuations du prix mondial du pétrole. Par conséquent, une modification apportée à une ou deux lignes de texte peut avoir une incidence non de 10 millions de dollars mais de centaines de millions de dollars, simplement parce qu'on a modifié le montant des indemnisations à accorder pour l'importation de pétrole. Ce sont donc des répercussions très importantes. La question toutefois est de savoir si on veut une analyse de l'incidence socio-économique pour ce genre de chose. Il est possible de la mesurer en dollars dans sa quasi totalité.

M. Anguish: Oui. Pouvez-vous nous dire comment votre ministère établit si un règlement doit se conformer aux exigences des analyses de l'incidence socio-économique?

M. Williams: Nous consultons le groupe consultatif technique du Conseil du Trésor afin de savoir si d'après eux notre projet exige pareille analyse en fonction de leurs normes. Nous l'avons fait pour ce qui est d'une série précise... il s'agit des règlements portant sur le forage... et on a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'en effectuer une; par conséquent, nous n'avons pas produit d'analyse socio-économique.

M. Anguish: Ainsi, vous travaillez toujours en consultation avec les experts du groupe consultatif technique du Conseil du Trésor?

M. Williams: Oui. Dans le cas cité, les choses n'étaient pas claires et c'est pourquoi des consultations ont eu lieu. Je n'y ai pas pris part moi-même. Il y a toutefois toutes sortes d'autres règlements comme par exemple, des modifications aux règlements portant sur l'arpentage au Canada, qui n'entraîneront pas beaucoup de frais et dans un tel cas, il est probable qu'aucune consultation ne serait tenue.

M. Anguish: Vous semblez assez bien connaître les exigences des analyses de l'incidence socio-économiques. Elles sont précisées au chapitre 490 du Guide des politiques administratives et, elles me semblent très longues, complexes et détaillées. Croyez-vous que tous ces détails soient nécessaires et utiles ou, au contraire pourraient-ils être quelque peu nuisibles?

[Texte]

Mr. Williams: My feeling about it is that the whole program represents what is probably a laudable effort to get a grip on regulatory activity, expose it to some kind of scrutiny beforehand, and make publicly available some kind of rationale for what it is the government is doing in respect of major regulatory efforts. I was surprised to learn, from Dr. Peter Meyboom's statement, that in the two and a half years it has been under way, there have been only three such statements. I had not known that. I had supposed there would be more. On the other hand, there is quite a burden imposed on the department that has to make up such a statement. It clearly requires the work of competent economists in the preparation of the statements. It is very difficult for them to acquire the expertise and spare the time to do that, I know they all find that.

While I think it is a good thing, I would be inclined, as a personal matter, to think there might be other ways of exposing what the government is planning. Prepublication of regulations would be probably a more desirable route, but I think it does represent a laudable kind of approach and one kind of approach. I think there are certain difficulties associated with the felt need to get regulations out in time. I can recall very well a set of regulations that we worked on in 1977 before the SEIA program came into force in which it was panic stations to get those regulations out, enacted and in force before a certain date.

• 2040

If we had had to prepare an SEIA impact analysis at that time, I have the impression that the minister would not have booked it. How he would have gotten around it, I cannot say. But the regulations in question were profound and were controversial. I would not be prepared to say that they had a \$10 million impact in any given year but they were the amendments to the Canada oil and gas land regulations which we made in August 1977.

I must say this, too: there is a Canada Oil and Gas Land Act being worked on right now; it will be a statute. It follows a bill that was put before the House in December 1977, called the original Canada Oil and Gas Land Act. That act contained a number of legislative initiatives which were quite controversial and unique. The bill only got first reading and died on the Order Paper but the minister felt that, as a political matter, he wished to have substantial portions of that statute in effect. And it was possible to do that by regulation.

There were a few things that absolutely required parliamentary approval and we could not undertake those. But a substantial portion of that act was put into effect by amendments we made in the regulations in that year. It was all hands to the pump to get them out in the early summer of 1977. And we enacted them, as I recall it, in the early days of August 1977.

[Traduction]

M. Williams: Je crois que l'ensemble du programme constitue un effort louable de travail sur l'activité de la réglementation afin qu'elle fasse l'objet d'un examen préalable et qu'on puisse en connaître la justification, c'est-à-dire qu'on sache pourquoi le gouvernement prend certaines initiatives à cet égard. J'ai été étonné d'apprendre de M. Meyboom que, depuis les deux ans et demi que ce travail est en cours, il n'y a eu que trois déclarations de ce genre. Je ne le savais pas. Je supposais qu'il y en aurait davantage. Par ailleurs, une telle déclaration impose un fardeau assez lourd au ministère qui sera obligé de le faire. Cela exige en effet un travail de préparation de la part d'économistes sérieux et il leur est très difficile d'obtenir l'expertise nécessaire et de consacrer le temps voulu à ce travail, je sais qu'ils le pensent tous.

Par conséquent, bien que cela me semble être une bonne chose, je suis d'avis qu'il pourrait y avoir d'autres moyens de révéler quels sont les projets du gouvernement. Ainsi, la publication préalable des règlements serait probablement un moyen bien préférable, mais cela dit, cette approche est défendable parmi d'autres. Je crois que certaines difficultés vont de pair avec la nécessité qu'il y a de sortir les règlements à temps. Je me rappelle très bien une série de règlements sur lesquels nous avons travaillé en 1977, avant que le programme d'analyse soit créé; nous étions sur les dents, car il s'agissait de terminer les règlements, de les promulguer et les mettre en vigueur, avant une certaine date.

S'il nous avait fallu préparer une analyse de l'incidence socio-économique à ce moment-là, j'ai l'impression que les ministres n'auraient pas eu ces textes-là à temps. Je ne sais pas comment ils auraient contourné la difficulté, mais je me rappelle que les règlements en question allaient très loin et prêtaient à controverse. Je n'irais pas jusqu'à dire qu'ils auraient entraîné des dépenses de 10 millions de dollars pour n'importe quelle année civile, mais il s'agissait de modifications apportées aux règlements contrôlant les territoires pétroliers et gazifères, et cela remonte au mois d'août 1977.

Je dois aussi faire la précision suivante: à l'heure actuelle, on élabore une Loi sur les territoires pétroliers et gazifères du Canada. Il s'agit d'un statut faisant suite à un projet de loi présenté à la Chambre en décembre 1977, et appelé Loi sur les territoires pétroliers et gazifères du Canada. Ce texte contenait certaines initiatives prêtant à controverse et était vraiment unique en son genre. Il ne passa qu'en première lecture et mourut au feuilleton, mais le ministre estimait alors qu'il était important sur le plan politique de mettre en vigueur certaines parties de ce projet de loi. Il a donc été possible de le faire par voie de réglementation.

Il y a certaines choses pour lesquelles il fallait absolument obtenir l'autorisation du Parlement, et par conséquent nous n'avons pas pu prendre ces initiatives. Toutefois, une part significative de ce projet de loi a été mis en œuvre au moyen d'amendements que nous avons apporté cette année-là aux règlements. Nous avons travaillé fébrilement afin de terminer le tout au début de l'été de 1977, et si ma mémoire m'est fidèle, le tout a été promulgué au début du mois d'août 1977.

[Text]

I thought at the time that was a rather foolish move because we were busily engaged in trying to draft the act in a methodical, thorough-going way and we were suddenly asked to precipitate pieces of it out and throw them into regulation. I came, however, to conclude much later that it had been a very salutary idea because we got the regulations out and, lo and behold, inside of three or four months, we found that there were things we had overlooked, there were things we had not done that we wished we had done, there were some things that we did wrong. We got a lot of feedback from the industry in a hurry and, by November, it was necessary to amend the regulations still further and we did that.

Mr. Anguish: Would a SEIA have overcome that?

Mr. Williams: I think not. I do not think anybody conducting a SEIA analysis should have had any idea of what these consequences might have been. Furthermore, there were a lot of technical things like inconveniences to the industry and duplication of the odd thing and instances in which we had set out a bunch of rules for determining certain things where the rules did not really work in some instances.

Mr. Anguish: Mr. Williams, you mentioned before that there was a case of SEIAs actually impeding needed regulations and this last example could be another. You said that one of the things that could replace that was a prepublishing of regulations. Can you think of other things that could replace SEIAs and yet be more effective in your opinion?

Mr. Williams: Let me just correct that. I did not say that there was any case where a SEIA statement had impeded what we had wanted to do.

Mr. Anguish: I took it from what you had said, though, that there was a case where you needed necessary regulatory change and with the SEIA it would not have allowed you time to get that. It would have put you in a bit of a bind.

Mr. Williams: That is right. But it actually occurred at a time before the SEIA program was in effect.

Mr. Anguish: So, if that happened now it could well impede needed regulatory . . .

Mr. Williams: Oh, yes. Well, I say only that the policy arm of the department and the minister would be upset with the delay that it would impose upon enacting the regulations, yes.

Mr. Anguish: Are there things other than the prepublishing of regulatory legislation that you could think of that could replace SEIA or is that the only one you can think of?

Mr. Williams: I think that would be a good thing. I am aware of what is being done in the United States in some instances and no doubt you are, too. I recently had occasion to look at some American regulatory legislation, which involved

[Translation]

A l'époque, j'estimais que c'était quelque chose d'assez irréfléchi, étant donné que nous étions très occupés par nos efforts méthodiques et méticuleux de rédaction de la Loi. Or, on nous a tout à coup demandé d'accélérer le travail sur certaines portions du projet afin de les insérer dans les règlements déjà existants. Beaucoup plus tard, j'en suis arrivé à la conclusion que cela avait été une très bonne idée, car nous avons réussi à faire promulguer les règlements et quelques mois plus tard, nous nous sommes rendus compte que nous avions négligé de nous occuper de certains des aspects, et avions commis quelques erreurs. Nous avons obtenu des réactions très rapides de la part du secteur industriel, et rendus au mois de novembre, il nous a fallu modifier ces règlements, une fois de plus, et nous l'avons fait.

M. Anguish: Une analyse socio-économique aurait-elle surmonté de tels problèmes?

M. Williams: Je ne le crois pas. Je ne crois pas que quiconque aurait effectué ce genre d'analyse aurait eu une idée des conséquences de ce travail. En outre, il y avait toutes sortes de problèmes techniques comme certaines choses qui contenaient l'industrie, certains dédoublements et des cas où nous avions établi des règlements qui ne fonctionnaient pas vraiment.

M. Anguish: Monsieur Williams, vous avez mentionné auparavant que dans un cas précis, l'analyse de l'incidence socio-économique a nui à la mise en œuvre de règlements nécessaires et le dernier exemple que vous venez de nous évoquer peut être rangé dans la même catégorie. Vous avez dit que l'une des choses pouvant remplacer ce genre de travail est la publication préalable des règlements. Estimez-vous qu'il y a d'autres choses qui pourraient remplacer ces analyses, tout en étant plus efficaces?

M. Williams: Permettez-moi de vous reprendre. Je n'ai pas dit qu'il y a eu des cas où les analyses de l'incidence socio-économique nous ont empêché de faire ce que nous voulions faire.

M. Anguish: J'en ai conclu d'après vos propos que dans un cas précis il a fallu modifier la réglementation et étant donné qu'on effectuait l'analyse, cela ne vous aurait pas laissé assez de temps, et vous aurait mis face à un dilemme.

M. Williams: C'est exact. Cela s'est toutefois produit avant la mise en œuvre du programme d'analyses.

M. Anguish: Par conséquent, si cela se produisait maintenant, il se peut que ce serait un obstacle . . .

M. Williams: Oui, bien sûr. Tout ce que je dis, c'est que le service d'élaboration des politiques du ministère et le ministre seraient contrariés par les retards apportés à la promulgation des règlements.

M. Anguish: Y a-t-il autre chose que la publication préalable de la législation portant sur la réglementation et qui, d'après vous, peut remplacer les analyses de l'incidence socio-économique, ou est-ce que la seule autre solution que vous entrevoyez?

M. Williams: Je crois que ce serait une bonne chose. Je suis au courant de ce qui se fait aux États-Unis, comme vous devez l'être pour certaines choses, vous aussi. À cet égard, récemment, j'ai pu jeter un coup d'œil sur les lois américaines

[Texte]

amendments in the last year to their minerals act. And I noticed that the regulation I was reading was preceded by a statement by the issuing authority to the effect that it had prepublished the regulations, that it had solicited comment, analysing the comments that it got, recording what changes it made in the draft regulations as a result of the comments it got, and where it had not made any changes, saying why. That was a three-page document ahead of the regulations and was published by them.

That is probably a good way of dealing with these things if you can afford the time. A simpler form of that would simply be to require prepublication in time for comment in order to give you time to amend the regulations but perhaps not require the exposure of the results, not necessarily to justify changes you made or did not make in the regulations and enacting them at another time. I am just going by my own experience with the set of regulations I have described to you. I have found it a salutary thing to have exposed this, and that occurred notwithstanding that there had been a good deal of consultation with the industry. I made trips to Calgary in the company of other officers of the department during which we discussed with the Petroleum Institute, with IPAC, the independent petroleum group, and several other groups including officials of the Alberta government about what the impact of what we were proposing in general would have upon them. Now, I have no doubt that you would have received feedback from the industry saying that they were not adequately consulted, but I think they will always say that if they do not have a chance to actually affect and see what you are going to write and we are not in a position to show them what we are going to write in the form of draft regulations. That is contrary to public policy at least unless the minister is prepared to disclose it, and ministers have gotten into trouble over disclosing regulatory schemes in advance of publication. But we do consult with them, and, in spite of all that, it was a useful thing to have the thing published and the fault found and we got a chance to have it corrected.

• 2045

Mr. Anguish: If the SEIA system was extended beyond the areas of health, safety and fairness, would it affect more of your department's regulatory activity?

Mr. Williams: Oh, yes, sure it would. I think you ought to be cautious about how you expand it because surely there must be a wide range of regulations and bunches of exceptions that ought not to be made subject to it. For example, emergency regulations: the regulations under the Energy Supplies Emergency Act are going to have to be enacted in an emergency situation, and I think the delay would simply not be acceptable. Minor amendments to matters probably should not be involved. Simple changes, from time to time in rates and things like that which involve amendments but impact relatively few people, I do not think should be made subject to it. My criteria would be things that involve large amounts of money,

[Traduction]

portant sur la réglementation, plus précisément sur les modifications apportées à la Loi sur les minéraux. Or, j'ai remarqué que le règlement dont je lisais le texte était précédé par une déclaration émanant de l'autorité qui en était responsable, et d'après laquelle il y avait eu publication préalable du règlement, on avait sollicité des observations, analysé ces observations, et tenu compte de la façon dont cela modifiait les premières versions du projet et quelle partie n'avait pas été altérée, et pourquoi. Tout cela figurait sur un document de trois pages, précédant le texte des règlements, mais l'accompagnant.

C'est sans doute là un bon moyen de s'occuper de pareilles choses si on en a le temps, bien sûr. Pour plus de simplicité, on pourrait demander une publication au préalable de façon à permettre des commentaires ce qui vous donnera le temps de modifier les règlements mais ce qui n'exigerait peut-être pas que les résultats soient exposés, ce qui ne justifierait peut-être pas nécessairement les modifications que vous auriez ou que vous n'auriez pas apporté aux règlements à une autre occasion. Pour ce qui est des règlements que je vous ai décrits, je parle en fonction de ma propre expérience. J'ai trouvé bon que la chose soit exposée ainsi et cela s'est fait indépendamment de consultations étendues avec le secteur. Je me suis rendu à la société, à Winnipeg, avec des représentants du ministère et, à cette occasion, nous avons discuté avec des représentants de l'Institut du pétrole avec l'IPAC, le groupe indépendant, avec des représentants d'autres groupes, notamment des fonctionnaires du gouvernement de l'Alberta. Nous avons discuté en général l'incidence de nos propositions sur leurs activités. Je suis maintenant certain que ce secteur vous a fait part de ses réactions, disant qu'il n'a pas été suffisamment consulté mais je pense que c'est ce que l'on dira toujours quand on n'a pas l'occasion de voir ce qui va être rédigé et nous ne sommes d'ailleurs pas en mesure de leur montrer ce que nous allons rédiger pour ce qui est des projets de règlements. Cela irait à l'encontre des principes, à moins bien sûr que le ministre ne soit prêt à divulguer cela, et des ministres ont dû faire face à certains problèmes parce qu'ils avaient divulgué des projets de règlements avant la publication. Quoiqu'il en soit, nous les consultons, il a été bon de publier cela, la faute a été détectée et nous avons eu l'occasion de la corriger.

M. Anguish: Si le PAISE était étendu au-delà des domaines de la santé, de la sécurité et de l'équité, aurait-il une incidence plus profonde sur les activités du ministère en matière de réglementation?

M. Williams: Très certainement. Je pense qu'il convient d'être prudent quant à la façon dont on pourrait l'étendre parce qu'il y a certainement une gamme très étendue de règlements avec des exceptions en masse qui ne doivent pas être assujetties à ces activités de réglementation. Par exemple, pour ce qui est des situations d'urgence: les règlements relatifs à la Loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie devront être appliqués en situation d'urgence et on ne pourrait, je pense, accepter aucun délai. On ne devrait probablement pas s'occuper de modifications mineures. Je ne pense pas que les simples modifications au taux et aux choses de ce genre qui exigent des amendements mais dont l'incidence est relative-

[Text]

large numbers of people, personal property rights, perhaps whole new legislative schemes, regulatory schemes, not just amendments to something but whole new schemes or substantial changes to existing and well understood schemes. That is the sort of thing that I think the impact analysis would be a useful thing for.

Mr. Anguish: As you envisage an expanded SEIA system, could you give us a guesstimate as to how many SEIA's per year you think your department would be involved in?

Mr. Williams: Well, I will just tell you this: We did a quick study to see how many regulations involving this department had been passed since February of 1978 when the SEIA program was brought into force, and I was a little startled to find that we had 124 different sets of regulations which had been enacted.

Mr. Anguish: Since that time.

Mr. Williams: Since that time, involving this department alone.

Now, the bulk of those, about 52 of them, were simple variation orders under the Canada oil and gas land regulations. There have been policy changes over the years in that area which have prevented the issuing of permits to certain people and in certain areas of the country, certain parts of the offshore. In order to be fair to others when we were preventing them from carrying out exploratory activities, it had been necessary to arbitrarily extend the length of their permits beyond what is provided for in the regulations. So an amendment was made to the regulations to provide that in a particular case. In respect of a particular company and its specific holdings, its permits would be extended. That kind of thing has gone on, and there were about 52 of such. So that accounts for a very large hunk of the 124.

The petroleum import compensation regulations have been amended 32 times, but the bulk of those had to do with changing the rates of petroleum compensation that were going to be paid. That is adjusted every time the foreign price of oil changes. As you know, it has been changing alarmingly, rapidly. That kind of thing takes up another big block of the regulation that we were involved with.

Twenty-three different sets of regulations were really administered by the National Energy Board. They do not pass through my hands. They relate mainly to the natural gas prices regulations and to regulations under Part I of the Petroleum Administration Act which has to do with the rate of the levy that will be imposed on exported oil. So there are consistent changes in that almost on a monthly basis.

• 2050

About four of the regulations involve the Explosives Act. One was a fairly substantial change in the regulation, and there were three more minor ones recently. The biggest one of all was our drilling regulations which I have mentioned to you,

[Translation]

ment limitée ne devrait pas y être assujetties. Plutôt, j'estime qu'il faudrait envisager par exemple tout ce qui concerne de gros montants d'argent, des nombres importants de personnes, les droits sur la propriété individuelle, les nouveaux programmes législatifs, peut-être, les programmes de réglementation, pas simplement des amendements mais les nouveaux programmes où les modifications de fonds à des programmes déjà établis. Tel est le genre de choses pour lesquelles l'analyse des incidences serait utile.

M. Anguish: Vous envisagez d'étendre le PAISE aussi pourriez-vous nous dire quel serait à peu près le nombre de AISE que votre ministère réaliserait chaque année?

M. Williams: Laissez-moi vous dire ceci: nous avons fait une étude rapide pour déterminer le nombre des règlements concernant notre ministère qui avaient été adoptés depuis février 1978, date à laquelle le programme AISE a été appliqué. J'ai été surpris de constater que 124 séries de règlements différentes avaient été adoptées.

M. Anguish: Depuis cette date.

M. Williams: Depuis cette date, pour notre seul ministère.

Cinquante-deux d'entre elles concernaient de simples changements concernant les règlements territoriaux relatifs au pétrole et au gaz. Au cours des années, il y a eu dans ce domaine des modifications de politiques qui ont empêché l'octroi de permis à certaines personnes, dans certaines régions du pays et dans certaines zones au large. Par souci de justice à l'égard de ceux qui étaient empêchés de se livrer à des activités de prospection, il a été nécessaire de prolonger arbitrairement la durée d'application de leur permis au-delà de la date prévue dans les règlements. Dans ce cas particulier, donc, les règlements ont été modifiés. Il y a 52 cas de ce genre. Cela représente donc une partie importante des 124 séries de règlements.

Les règlements relatifs aux indemnisations au titre des importations de pétrole ont été modifiés à 32 reprises mais, dans la plupart des cas, il s'agissait de modifier les taux des indemnisations versées. Ces ajustements interviennent chaque fois qu'il y a une modification du prix du pétrole étranger. Comme vous le savez, il a changé de façon alarmante, et très rapidement. Tout cela représente aussi une partie importante des règlements nous concernant.

Vingt-trois séries de règlements étaient réellement appliquées par l'Office nationale de l'énergie. Ils ne passent pas entre mes mains. Ils concernent principalement les règlements sur le prix du gaz naturel et les règlements promulguées au titre de la partie I de la Loi sur l'Administration du pétrole laquelle traite du taux des taxes à l'exportation du pétrole. Les modifications à ce titre interviennent pratiquement chaque mois.

Quatre des séries de règlements concernent la loi sur les explosifs. L'une constituait une modification importante aux règlements et les autres, plus récentes des modifications relativement mineures. Dans le premier cas cela concernait les

[Texte]

but that is only one of 124 acts involving regulatory. There are several involving the petroleum levy regulations which is the syncrude levy, so-called, under the Petroleum Administration Act. There are four or five of those. There are a few other odds and sods but . . .

Mr. Anguish: When they expand it, would the expanded system be workable to your department?

Mr. Williams: I should not think you would want to expand it to dealing with changes in rates, for example. It just does not seem to me that is what you want. The policy has been set. All you are doing is monkeying with the rates. An impact analysis would show in some cases tremendous dollar changes in revenues or in payments out, as in the case of the compensation regulations. You could measure the impact in dollars and that is as much as you would probably want to know, but does that mean that a whole analysis involving cost benefit studies and the work of many economists and other professional people should be involved in it? I cannot answer that question, but it seems to me that, if you are going to expand it, which may not be a bad idea at all, it should be done with adequate care and with appropriate exceptions.

Mr. Anguish: The Technical Advisory Group of the Treasury Board Secretariat, responsible for the general administration of the SEIA system is supposed to provide you with technical assistance in connection with the SEIAs and you mentioned you have been in contact with them.

Mr. Williams: I have not personally been in contact with any of them.

Mr. Anguish: The department has then on a consultative basis?

Mr. Toombs: One of our economists, yes.

Mr. Anguish: Are you satisfied with the type of service that you have asked for from the Treasury Board?

Mr. Toombs: Yes, I talked today with two or three of the economists that have not been involved and they are really quite interested in it. As Mr. Williams noted, in a period of over two years, there have only been three studies conducted and one wonders, I suppose, whether the net is wide enough or whether, certainly, in our case, the legislation just is not applicable. You could not apply this to matters that are affected directly or indirectly by world oil prices, for instance, which is where the big money is that we deal with. The oil import compensation program—you just could not apply it.

Another area where there is a lot of study done, of course it is not directly tied into legislation but it gets at the same sort of national interest, are the major environmental studies within the Department of the Environment Act, which call for us to undertake environmental assessments on any major energy project, and those studies reach into the socio-economic area too. One wonders whether that particular activity is not serv-

[Traduction]

règlements en matière de forage, ce dont je vous ai parlé, mais cela ne concerne qu'une seule des 124 lois faisant l'objet de règlements. Il y en a plusieurs qui concernent la réglementation en matière de taxes sur le pétrole, la taxe syncrude, comme on l'appelle, et qui concerne la Loi sur l'administration du pétrole. Il y en a 4 ou 5 de ce genre. Il y en a quelques-unes qui sont assez curieuses mais . . .

M. Anguish: Si le système était étendu votre ministère pourrait-il l'appliquer?

M. Williams: Je ne pense pas qu'il serait bon de l'étendre aux modifications des taux, par exemple. Je ne pense pas que ce soit là une bonne chose. La politique est établie. Tout ce qu'on fait, c'est que l'on joue avec les taux. Une analyse des incidences mettrait en évidence parfois des modifications extraordinaires au niveau des revenus ou des versements, comme dans le cas des règlements sur les indemnités. Ce sont les incidences sur le plan financier que l'on mesure, c'est probablement là tout ce que vous voulez savoir, mais cela veut-il dire qu'il faudrait réaliser une analyse complète avec des études de rentabilité, en faisant appel à maints économistes et à maints spécialistes, ça je ne sais pas? Je ne puis répondre à cette question mais il me semble que si l'on veut étendre ce système, ce qui n'est peut-être pas du tout une mauvaise idée, il conviendrait d'agir avec toute la prudence nécessaire et en prévoyant les exceptions appropriées.

M. Anguish: Le groupe consultatif technique du Secrétariat du Conseil du trésor, chargé de l'application du PAISE est sensé vous fournir une assistance technique à propos des AISE et vous avez signalé que vous aviez été en contact avec eux.

M. Williams: Je n'ai pas personnellement été en contact avec eux.

M. Anguish: Le ministère, alors, a-t-il un rôle consultatif?

M. Toombs: Oui, l'un de nos économistes.

M. Anguish: Êtes-vous satisfait des services que vous avez demandés au Conseil du trésor?

M. Toombs: Oui, j'ai parlé aujourd'hui avec 2 ou 3 des économistes qui ne sont pas concernés et ils s'y intéressent vivement. Comme M. Williams l'a noté, sur une période de plus de 2 ans seul 3 études ont été réalisées et je suppose que l'on se demande si le filet est suffisamment large ou si, dans votre cas, la législation n'est tout simplement pas applicable. Cela ne s'applique pas aux questions directement ou indirectement touchées par l'évolution des prix du pétrole et à l'échelle mondiale, par exemple, et c'est là où se trouve l'argent dont nous nous occupons. Pour ce qui est du programme d'indemnités au titre des importations de pétrole . . . cela ne pourrait tout simplement pas s'appliquer.

Il est un domaine où l'on fait beaucoup d'études; bien sûr, cela n'est pas directement liée à la législation, mais cela concerne des intérêts nationaux du même titre, je veux parler des grandes études écologiques faites par le ministère au titre de la Loi sur l'environnement. Nous faisons des analyses sur le plan de l'écologie pour les grands projets énergétiques, et ces analyses atteignent aussi le domaine socio-économique. On

[Text]

ing probably the need that the socio-economic studies that Treasury Board was trying to get at because we are quite extensively involved in these environmental studies.

Mr. Anguish: There is another program?

Mr. Toombs: There is a program which comes under the jurisdiction of the Department of the Environment concerned with environmental studies. Now, this is not directly related to legislation, but for every major energy project that is undertaken in which, say in our case, our department has a policy recommendation role, we are bound by that act to ensure that an environmental study is undertaken to measure the impact. My point was that some of the straight environmental studies reach fairly far at least into the social field. We do studies, for instance, in relation to exploration off the Labrador coast under that act, and we are not only looking at environmental effects, we are looking at the effects of that activity on the native peoples in that region.

• 2055

Mr. Anguish: So if there was a SEIA in place as well for such a program, some of it could well be repetitive, especially in social areas?

Mr. Toombs: That would be my view. Now, the only thing is that the one I am talking about, the Department of the Environment legislation, refers to any major new energy project: It is not specifically tied into regulations which we are considering here; but to the extent that it was, I think it would be a straight duplication, and I think probably we would do a more thorough job on the other side of the house.

Mr. Anguish: Mr. Toombs, you and Mr. Williams have both talked about only three SEIAs having been done so far. Perhaps one of the criticisms has been that the threshold may be too high. We would like to know what the implications would be for your department, say, if the threshold of the SEIA program was reduced to \$5 million?

Mr. Toombs: Well, I do not think we could give you an answer right away on that but we certainly would be pleased to look at it.

Mr. Anguish: Could you look at that and give it back to us—either pass it on to our Chairman or to David Cook, our Clerk?

Mr. Toombs: You are suggesting anything up to \$5 million?

Mr. Anguish: Yes, \$5 million.

The Chairman: Just a rough estimate, that is all. We do not want you to actually do them.

Mr. Toombs: As to whether that would spread the net a little wider?

The Chairman: Yes.

Mr. Anguish: One of the discussion paper suggestions raises the possibility of performing SEIA analyses on proposed regulatory statutes. Would that be a workable idea, in your opinion?

[Translation]

peut se demander si cette activité-là ne va pas dans le sens des études socio-économiques que vise le Conseil du trésor, parce que nous occupons considérablement de ces études écologiques.

M. Anguish: Il y a un autre programme?

M. Toombs: Il y a un programme qui relève de la compétence du ministère de l'Environnement et qui concerne les études écologiques. Cela n'est pas lié directement à la législation mais pour tous les grands projets énergétiques dans le cadre desquels notre ministère a pour rôle de formuler des recommandations en matière de politique, nous sommes contraints, de cette loi, de nous assurer qu'une étude écologique a été réalisée pour mesurer les incidences dudit projet. Ce que je voulais dire c'est que certaines études écologiques se prolongent loin dans le domaine social. Aux termes de cette loi, nous faisons par exemple des études sur les travaux de prospection au large de la côte du Labrador et nous ne nous limitons pas aux incidence sur l'environnement, nous tenons compte également des effets de ces activités sur les autochtones de la région.

M. Anguish: Donc, s'il y avait une AISE pour un tel programme, elle pourrait dans une certaine mesure faire double emploi, notamment en ce qui concerne les domaines sociaux?

M. Toombs: C'est ce que je pense. La seule chose c'est que les mesures législatives concernant le ministère de l'Environnement concernent n'importe quel grand projet énergétique: elles ne sont pas spécifiquement liées aux règlements dont nous parlons ici, si elles l'étaient, je pense qu'il y aurait purement et simplement double emploi et je pense que, de l'autre côté de la Chambre, nous ferions probablement un travail plus approfondi.

M. Anguish: Monsieur Toombs, avec M. Williams vous avez dit que, jusqu'à présent, seuls trois AISE ont été réalisées. Peut-être a-t-on fait remarquer que le seuil avait été fixé trop haut. J'aimerais savoir quelles seraient les incidences pour votre ministère si, par exemple, le seuil du programme AISE était ramené à 5 millions de dollars?

M. Toombs: Je ne pense pas que nous soyons en mesure de vous donner immédiatement une réponse à cette question mais nous serions certainement ravis de l'étudier.

M. Anguish: Je vous en prie, et vous nous répondrez plus tard, par le biais de notre président ou de David Cook, notre greffier.

M. Toombs: Vous voulez dire n'importe quel montant jusqu'à 5 millions de dollars?

M. Anguish: Oui, 5 millions de dollars.

Le président: Une évaluation en gros, rien de plus. Nous ne voulons pas en fait que vous les fassiez.

M. Toombs: Pour savoir si cela élargirait le filet?

Le président: Oui.

M. Anguish: Dans l'un des documents de discussion, on propose de réaliser des AISE des projets de loi de réglementation. A votre avis, cela serait-il faisable?

[Texte]

Mr. William: Which suggestion are you referring to in the paper there?

Mr. Anguish: I am not sure which number it is. Do you know offhand, Mr. Milligan?

Mr. Milligan: I believe it is suggestion number five.

Mr. Anguish: It is just for performing SEIA analysis on proposed regulatory statutes.

Mr. Williams: Yes. To institutionalize the SEIA program and make a statute of it, in effect.

Mr. Anguish: No, no. It reads:

A special regulatory impact analysis, assessing the costs, benefits and distributive effects of a proposal, should be prepared for every proposed new federal statute or regulation expected to have a significant impact on the private sector.

Mr. Williams: Surely you would not apply it to statutes, would you?

Mr. Anguish: Well, that is what the suggestion is. We were wondering what the implications would be for your department.

Mr. Williams: I cannot tell you in any quantitative way what the cost would be. I suppose we would have to have more professional people to make studies of the kind that is involved and that would mean man-years and dollars, and time—the expenditure of a good deal of time, I should think.

My experience with the enacting of statutes so far has been that there is usually only a kind of limited policy window through which you can push a statute and that time sometimes comes up rather abruptly and disappears abruptly, and one's minister usually seizes the initiative at that moment and wants to go with it; and if he were delayed, I think he would find that kind of a thing pretty inhibiting. It would mean that legislative initiatives would have to be delayed while the work was done and—there is no question about it—you would have to wait until the next convenient opportunity after that.

Mr. Anguish: Would draft bills likely contain sufficient information for a SEIA in any event?

Mr. Williams: Oh, I hardly think so.

Mr. Anguish: No?

Mr. Williams: Not the draft, no.

Mr. Anguish: One final question to either Mr. Toombs or Mr. Williams. When preparing new regulatory legislation, what sort of analysis does your department carry out at the present time? What do you do to analyse the regulation?

Mr. Toombs: I can make mention of one type of legislation under the Oil and Gas Production and Conservation Act, the various regulations pertaining to the oil production operation or the geophysical and other surveys that are conducted. Generally our department perceives a need for new regulation based on its interface with industry and it does an initial draft, sometimes possibly basing it on an idea in the provincial regulation or the regulation of some other country such as Australia or Norway. Then, when a first draft has been done,

[Traduction]

M. Williams: A quelle proposition faites-vous allusion?

M. Anguish: Je n'en connais pas exactement le numéro. Monsieur Milligan, le connaissez-vous?

M. Milligan: Je pense qu'il s'agit de la proposition numéro 5.

M. Anguish: Elle concerne les AISE des projets de loi de réglementation.

M. Williams: Oui, Il s'agirait d'institutionnaliser le programme AISE, d'en faire une loi.

M. Anguish: Non, non. Voilà ce que cela dit.

Il conviendrait de faire une analyse spéciale de l'impact des règlements en évaluant les coûts, les avantages et les effets distributifs de chaque projet de loi ou de règlement fédéral susceptible d'avoir des retombées importantes sur le secteur privé.

M. Williams: Vous ne feriez certainement pas cela pour les lois?

M. Anguish: C'est ce que dit la proposition. Nous nous demandions quelles seraient les incidences pour votre ministère.

M. Williams: Je ne puis vous dire quel serait le coût. Il faudrait que des spécialistes fassent des études de ce genre, cela représenterait des années-hommes, des dollars, du temps, beaucoup de travail je pense.

En ce qui concerne la promulgation des lois, j'ai jusqu'à présent remarqué que les créneaux sont étroits où l'on peut faire passer une loi, ils apparaissent souvent brusquement et disparaissent de façon identique et c'est à ce moment-là que le ministre concerné doit prendre l'initiative; en cas de retard, je pense qu'il serait considérablement embarrassé. Les initiatives législatives devraient être retardées alors que le travail a déjà été réalisé, il n'y a pas de question à cela, et il faudrait attendre la prochaine occasion.

M. Anguish: Les avant-projets de loi contiennent-ils suffisamment de renseignements pour une AISE?

M. Williams: J'aurais du mal à le penser.

M. Anguish: Non?

M. Williams: Pas les avant-projets, non.

M. Anguish: Dernière question à M. Toombs ou à M. Williams. Quand il prépare de nouveaux ensembles de règlements, quelles sont les analyses que votre ministère analyse? Que faites-vous pour analyser les règlements?

M. Toombs: Je pourrais vous parler de la Loi sur la production et la conservation du pétrole et du gaz, des divers règlements ayant trait aux activités de production pétrolière ou aux relevés géophysiques et autres qui sont effectués. En général, notre ministère détermine le besoin de nouveaux règlements en fonction de ces rapports avec l'industrie, il rédige un premier avant projet, en se fondant par exemple sur les règlements provinciaux ou sur les règlements dans d'autres pays comme l'Australie ou la Norvège. Le premier avant projet est ensuite étudié de façon informelle avec des représentants de sociétés.

[Text]

it might be discussed informally with company people who happen to be coming in.

• 2100

Of course, the principle of the doing it is first cleared with the minister. But, in proceeding with the draft, once it gets into a fairly formative stage, then it is probably referred to a committee of the Canadian Petroleum Association and the Independent Petroleum Association of Canada for review and playback. This may go on for some time until a regulation evolves which the department and the administrator feels is pretty watertight and then, of course, it goes through the formal process of clearance and is promulgated.

But the point I want to make is that in this type of regulation there is an ongoing exchange with the experts and industry to ensure that a viable piece of legislation is being put together but also, of course, one which would have regard to government policy.

Mr. Anguish: To get this straightened out in my mind, how does that substantially differ from SEIA, from what you just described to me?

Mr. Toombs: Never having worked directly in SEIA, I am not too sure.

Mr. Anguish: Could Mr. Williams answer that?

Mr. Toombs: But I guess intuitively that the people on the industry side in giving their advice are making not only engineering judgments, which is their first concern, safety and operation, but I guess intuitively they are making some economic judgments. I suppose that, in a way, that process is really going on, not being directly recognized, but I think it is there. Certainly we do not always take the advice given to us by industry people but they are thinking in terms of the dollars and cents as well.

Mr. Williams: SEIA also, of course, is an attempt to quantify things, to put a dollar figure and to describe what social impact there might be. Of course, the department and the government policymakers are always interested in what the social impact is going to be.

If I could refer to the oil and gas bill that is currently under preparation, this bill deals with the administration of Canada lands for the purposes of permitting people to go out and explore for oil and gas. There has been for many years a system in effect and, as I described to you, in 1970 it was substantially changed but not as much as the department wanted. The changes were made as a result of a felt need to make a radical change in the way the whole system was set up.

The department has desired to do this, I think it is safe to say now, for eight years. And it has been discussing possible changes with the industry. Over all that time, policy has been evolving, ideas were developed but they have not been the same ideas over the whole eight years. The current state of play is quite different and has made substantial changes in the last few months.

[Translation]

Bien sûr, on discute d'abord du principe avec le ministre. Une fois que l'on en arrive à une étape plus officielle, il peut y avoir renvoi devant un comité de l'Association canadienne du pétrole ou de l'Independent Petroleum Association of Canada afin qu'il en fasse un examen. Il faut parfois entendre un certain temps avant d'arriver à un règlement qui satisfasse le ministère et l'administration et bien sûr, en passant ensuite par les voix officielles et le règlement est finalement promulgué.

Ce que je veux dire, c'est que pour ce type de règlement, il y a des échanges permanents avec les experts et le secteur industriel concerné pour s'assurer que l'élaboration d'une mesure viable mais aussi pour s'assurer qu'elle va dans le sens de la politique du gouvernement.

M. Anguish: Pour que tout soit bien clair, voulez-vous nous dire en quoi ce que vous venez de nous décrire diffère de l'AISE.

M. Toombs: Je ne sais pas exactement vu que je ne me suis jamais occupé directement de l'AISE.

M. Anguish: M. Williams pourrait-il nous répondre?

M. Toombs: J'ai le sentiment que les représentants des industries, quand ils donnent leurs conseils, ne se limitent pas à des jugements sur le plan de l'ingénierie, ce qui est leur première préoccupation, la sécurité et l'exploitation, mais je pense qu'ils font également des jugements à caractère économique. Je crois bien que c'est ainsi que les choses se passent, quand bien même on ne le reconnaît pas directement. Certes, nous n'acceptons pas toujours les conseils qui nous sont donnés par les représentants de l'industrie mais ils pensent aussi en fonction de gros sous.

M. Williams: Par conséquent, l'AISE constitue aussi un effort pour quantifier, pour chiffrer en dollars et pour décrire les incidences sur le plan social. Naturellement, le ministère et ceux qui au gouvernement élaborent les politiques s'intéressent toujours à ce que seront les incidences sur le plan social.

Le projet de loi sur le pétrole et le gaz actuellement en cours de préparation traite de la gestion des terres du Canada avec pour objectif d'autoriser des gens à aller prospecter pour trouver du pétrole et du gaz. Il y a un système en vigueur depuis bien des années, comme je vous l'ai décrit, qui a été profondément modifié en 1970 mais pas suffisamment aux yeux du ministère. Si ces modifications ont été faites c'est que l'on avait estimé que l'ensemble du système devait être refondu.

Je pense pouvoir dire maintenant que le ministère souhaite transformer tout cela depuis 8 ans. Il étudie les modifications possibles avec les représentants de l'industrie. Au cours de cette période, on a élaboré des politiques, on a avancé des idées, lesquelles n'ont pas toujours été les mêmes. La situation à l'heure actuelle est bien différente et on a procédé à des transformations profondes ces derniers mois.

[Texte]

The industry has known that the government intended to do this for quite a period of time and, when they saw Bill C-20 in 1977, that was the first time they got a grip on what it was the department had in mind. It was a substantial change, almost a radical change. And, since then, the bill has been worked on and there are more changes. When the bill is put before the House in the forthcoming session, which is what it hopefully will be able to do, then it will be the first time in a long time that the industry will have had any chance to look at what the government policy really boils down to.

On the other hand, there has been continuous consultation on a whole range of things with them. As soon as they saw Bill C-20 which provided quite a number of changes as, for example, the Canadian participation rate, how to determine how Canadian a company is with all the rules and whatnot surrounding that, they became aware of all the changes that we had in mind and they began to discuss this kind of thing with us. So they are being kept up to date on some of the changes but the changes that represent very current policy, of course, cannot be disclosed. Officials simply cannot disclose the current state of controversial changes.

• 2105

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman, that is all I have.

The Chairman: Mr. Cook. Oh, I am sorry, Mr. Milligan had a question.

Mr. Milligan: Mr. Chairman, I will try to be very brief here. You advised the committee that you have some concern over the potential for delay of needed regulations under the SEIA system. As you know, the SEIA system does have a special procedure for dealing with promulgation of regulations that are required in an emergency. Very briefly an emergency regulation can be promulgated without going through all the analytical requirements and the prepublication and notice and commentary. But then that is required after the fact.

The Chairman: After it, yes.

Mr. Milligan: Are you suggesting that you feel those procedures, those safeguards—in other words the emergency promulgation procedure under SEIA—are now inadequate, and still have potential for causing delays in promulgation of needed regulations? Do you think that somehow the definition of what will constitute an emergency regulation is a problem? I am not quite certain why you still feel there are problems with delay when there is an emergency procedure under the system now.

Mr. Williams: It is a little hard for me to say this just the right way, but it is a feeling I have that there would be delays in spite of that. You would have to make sure that the regulation you are involved with is properly characterized as being of an emergency nature. Under the present system, you might be able to convince Treasury Board officials of that. If it were institutionalized, you might not be able to convince whoever might be in charge of the administration of it. I do not know. I cannot put my finger on any examples because

[Traduction]

L'industrie sait que le gouvernement nourrissait cette intention depuis déjà bien longtemps et c'est avec le projet de loi C-20, en 1977, qu'elle a eu pour la première fois une idée de ce que le ministère avait à l'esprit. Il s'agissait d'une modification importante, pratiquement d'une modification radicale. Depuis lors, le projet de loi a évolué et un plus grand nombre de modifications sont prévues. Quand il sera présenté à la Chambre au cours de la session à venir, ce qu'il y a lieu de souhaiter, ce sera la première occasion depuis longtemps pour l'industrie pour savoir en quoi consiste la politique du gouvernement.

D'autre part, il y a eu des consultations continues à propos de toute une gamme d'éléments avec ses représentants. Dès qu'ils ont eu connaissance de la Loi C-20, qui prévoyait un grand nombre de modifications comme, par exemple, le taux de participation canadienne, comment déterminer le contenu canadien d'une société et ainsi de suite, ils ont commencé à se rendre compte des modifications que nous avions à l'esprit et ils se sont mis à discuter avec nous de toutes ces choses. Par conséquent, nous les tenons à jour mais il n'est bien sûr pas question de divulguer ce qui concerne la politique immédiate. Les responsables ne peuvent tout simplement pas dire où l'on en est pour ce qui est des modifications controversées.

M. Anguish: Merci monsieur le président, c'est tout ce que j'ai à vous dire.

Le président: Monsieur Cook. Je suis désolé, monsieur Milligan a une question à poser.

M. Milligan: Monsieur le président, j'essaierai d'être très bref. Vous avez fait savoir au Comité que vous vous préoccupez des risques de retard dans la promulgation de règlements attendue du fait du l'AISE. Comme vous le savez, il existe une procédure spéciale, dans le cadre du l'AISE, concernant la promulgation de règlements urgents. Je dirais en bref que un règlement urgent peut être promulguer sans qu'il soit nécessaire de passer par toutes les analyses, la pré-publication, les avis et les commentaires. Tout cela est exigé mais après coup.

Le président: Après coup, oui.

M. Milligan: Voulez-vous dire que la procédure de promulgation en cas d'urgence, dans le cadre de l'AISE n'est pas satisfaisante et que l'on risque toujours des retards en ce qui concerne la promulgation de règlements urgents? Pensez-vous que ce que l'on entend par règlements urgents pose un problème? Je ne comprends pas très bien pourquoi vous pensez qu'il y a des problèmes de retard vu que le système prévoit une procédure d'urgence.

M. Williams: Il m'est quelque peu difficile de vous dire cela comme il le faut mais j'ai l'impression qu'il pourrait malgré tout y avoir des retards. Il faudrait s'assurer que le règlement concerné est vraiment de nature urgente. Dans le cadre du système actuel, vous pourriez convaincre les responsables du Conseil du trésor. Si la chose était institutionnalisée, peut-être ne seriez-vous pas en mesure de convaincre les personnes chargées de gérer le programme. Je ne sais pas. Je ne puis vous donner d'exemple car il y en a eu fort peu et aucun ne m'a concerné.

[Text]

there have been so few and I have not been involved in any of them.

In principle, your observation is well founded I think. But I do have the impression that all of the regulatory activities that I have been involved in have been those where there was quite a good deal of pressure from the ministerial level, from the policy-making level in the department, to get the regulations out and quickly. You know, the government always feels a need to make an impact and it wants to do it right away. If you are going to impose these delays, well I guess the government will simply have to live with that. But certainly there will be resistance to it.

Mr. Milligan: I have a number of follow-up questions here actually, Mr. Chairman, if I could.

The Chairman: Yes.

Mr. Milligan: We know of two of the SEIA studies which have been performed so far—the one on insulation requirements, and the one “ener-guide” labelling, the labelling for energy consumption of appliances. But one factor to be taken into consideration in doing the analysis there would be some projection of energy cost increases over the life span of the program. We also know in hindsight that that probably has been very difficult to do.

But we have information that the estimates that were used in those SEIAs were wildly out of whack with what developed. Did your department have input into providing advice to the TAG operation in Treasury Board, or to the departments which were actually carrying out those SEIAs? Were you providing professional advice on the assumptions of energy cost increases that were relevant to those SEIAs?

Mr. Toombs: Certainly there was participation by our department, particularly on the labelling one. There is quite active interest there. But, frankly, I just do not know to what extent. However, I would be pleased to check on that. Your information was that it was the price forecasting?

Mr. Milligan: That the price forecasting utilized as an assumption in those analyses turned out to be a lot lower. In a way, you cannot fault that . . .

Mr. Toombs: No.

Mr. Milligan: . . . but from the information we have there was a great discrepancy in magnitude.

• 2110

Mr. Toombs: Well, I think those two studies were made in the experimental period getting ready for this new procedure, in other words, more than two years ago, or three years ago. Now, of course, the price forecast that we are all making, including those of the International Energy Agency, the 21 member-country in Paris, in retrospect has proved to be very much lower than actually has been the case. So I think that was just the wisdom of the day. You know, three years ago we were forecasting for 1980 prices of about \$20.00 Canadian.

[Translation]

Je pense qu'en principe votre observation est bien fondée. Cependant, pour toutes les activités de réglementation dont je me suis occupé, il y a toujours eu beaucoup de pression de la part du ministère, de la part des responsables chargés de l'élaboration des politiques, pour que les règlements soient adoptés sans tarder. Vous savez, le gouvernement a toujours besoin de frapper un grand coup et il veut le faire tout de suite. Si vous imposez des retards, je pense qu'il faudra bien que le gouvernement s'en satisfasse. Il y aura certainement des résistances.

M. Milligan: Monsieur le président, permettez-moi de poser quelques questions qui feront suite à ce dont nous voulons parler.

Le président: Oui.

M. Milligan: Nous connaissons deux des AISE qui ont été réalisées jusqu'à présent. L'une concerne les normes d'isolation et l'autre l'étiquetage «energuide», étiquetage concernant la consommation énergétique des appareils électro-ménagers. Lors de l'analyse, il faut tenir compte des augmentations du coût de l'énergie sur toute la durée du programme. Nous savons aussi *a posteriori* que cela a été très difficile à réaliser.

Nous disposons cependant de renseignements nous montrant que les évaluations utilisées dans le cadre de ces AISE n'avait pas grand chose à voir avec la réalité. L'autre ministère fournit-il des conseils au titre de l'étude sur l'étiquetage au Conseil du trésor ou au ministère qui ont réalisé ces AISE. Avez-vous fourni des conseils à caractère professionnels sur les hypothèses en matière d'augmentation du prix de l'énergie concernant les AISE.

M. Toombs: Il est certain que notre ministère a eu son rôle à jouer, notamment en ce qui concerne l'étiquetage. On s'intéresse très activement à ce sujet. Mais, en toute franchise, je ne sais pas dans quelle mesure. Cependant, je serais heureux de procéder à quelques vérifications. On vous a parlé de prévisions sur les prix?

M. Milligan: J'ai appris que les prévisions en matière de prix utilisées comme hypothèse dans ces analyses se sont révélées bien trop faibles. D'une certaine façon, on ne peut accuser . . .

M. Toombs: Non.

M. Milligan: Mais, d'après les renseignements dont je dispose, les écarts sont importants.

M. Toombs: Je pense que ces deux études ont été réalisées à une époque où l'on en était encore à l'expérimentation, où l'on se préparait en vue de nouveau processus; autrement dit, cela remonte à deux ou trois ans. Les prévisions en matière de prix que nous faisons tous, y compris les 21 pays membres de l'Agence internationale de l'énergie à Paris, se révèlent *a posteriori* être bien inférieures à la réalité. C'était ainsi que l'on sentait les choses à l'époque. Il y a trois ans, nous prévoyions qu'en 1980, les prix se situeraient autour de \$20

[Texte]

Well, the fact is they are \$38.00 today. So there was a series of events in 1978 and 1979 that threw a lot of the forecasts out.

Mr. Milligan: The issue then for the committee's consideration here I think is not really probably that there was a discrepancy but ensuring the expertise of your department where relevancy finds its way into any assessments, the assessments done by other departments, as was the case of . . .

Mr. Toombs: Well, I know they were involved in the labelling one.

Mr. Milligan: We have heard that the Department of Transport is now engaged in a SEIA review of regulations expected in regard to transport of dangerous goods.

In view of your department's responsibilities in the explosives area, are you having any input or involvement with that particular SEIA?

Mr. Toombs: Mr. Robertson, could you comment on that?

Mr. Robertson: We have had involvement with the Department of Transport in discussing the act which was proclaimed in July, with the forthcoming regulations, but not with any SEIA program, no.

Mr. Milligan: I have one final question, Mr. Chairman. We understand that in order to determine whether or not a particular regulation is above or below the \$10 million threshold, and it is obvious that a department has to do some rough work, a guesstimate of what the cost will be, to see if you are above or below the threshold, almost a mini SEIA has to be performed, at least on the cost side.

You mentioned in the case of the drilling regulations that in consultation with the TAG group you determined that you were below the threshold. I wonder if you could advise the committee on the implications for your department of a requirement possibly that these preliminary assessments of the cost, where they fall below the threshold, should be available to the public?

Mr. Williams: I do not think I could comment on that except to say perhaps it would be a problem as to just how cursory they were and whether or not the people who accepted them would wish to see them disclosed in that rather cursory state. And it might turn partly on how close to the \$10 million it came. You know, if it was really quite close then it might be justified doing a much more careful analysis, and then there would be an issue of whether or not that was done. Where they came wildly away from it I suppose you would accept a cursory analysis. But, speaking on behalf of the department, we would be willing to accept what was imposed and we would do it. If the threshold were lowered or if it were required to disclose a cursory analysis, I suspect it would become not quite so cursory if it had to be disclosed. But it would be done.

Mr. Milligan: You would suspect then that it would have the effect of causing the department to have to devote more resources, more time, more manpower to carrying out the analysis in greater detail than would otherwise be required.

[Traduction]

canadiens. En fait, ils s'établissent aujourd'hui à \$38. En 1978, et 1979, il y a eu toute une série d'événements qui ont mis à bas toutes les prévisions.

M. Milligan: Ce qui intéresse donc le Comité, je suppose, ce n'est pas le fait qu'il y ait eu des écarts, c'est qu'il faut s'assurer que votre ministère est suffisamment compétent en matière d'évaluation, comme pour ce qui concerne l'évaluation faite par d'autres ministères, notamment . . .

M. Toombs: Je sais qu'ils se sont occupés de l'étiquetage.

M. Milligan: Nous avons appris que le ministère des Transports procède actuellement à une analyse des incidences socio-économiques (AISE) à propos des règlements que l'on envisage de promulguer en matière de transport de marchandises dangereuses.

Vu les responsabilités de votre ministère en matière d'explosifs, avez-vous un rôle particulier à jouer en ce qui concerne cette analyse?

M. Toombs: Monsieur Robertson, pourriez-vous répondre à cette question?

M. Robertson: Nous avons étudié avec le ministère des Transports la loi qui a été promulguée en juillet, ainsi que les règlements qui vont être adoptés, mais nous n'avons pas étudié le programme AISE.

M. Milligan: Monsieur le président, une dernière question. Nous comprenons que, pour déterminer si l'application d'un règlement est au-dessus ou en-dessous du seuil des \$10 millions, il faut que le ministère fasse une évaluation de ce que seront les coûts; cela revient presque à une mini-AISE en matière de coût.

A propos des règlements en matière de forage, vous avez dit avoir constaté, en consultation avec le groupe TAG, que vous étiez en-dessous du seuil. Pourriez-vous dire aux membres du Comité quelles seraient les conséquences pour votre ministère si on exigeait que les évaluations préliminaires des coûts soient publiées lorsqu'elles sont inférieures au seuil.

M. Williams: Je ne pense pas pouvoir vous répondre. Tout ce que je puis dire, c'est qu'il s'agirait de savoir si elles ont été superficielles ou non et si ceux qui les ont acceptées seraient prêts à ce qu'elles soient divulguées telles quelles. Cela pourrait aussi dépendre de l'écart par rapport aux \$10 millions. S'il était minime, on serait alors peut-être justifié de faire une analyse beaucoup plus détaillée, et il s'agirait alors de savoir si elle a été faite ou non. En cas d'écart considérable, je suppose qu'on accepterait une analyse superficielle. Mais, parlant au nom du ministère, je dirais que nous serions prêts à accepter ce qui a été imposé et nous le ferions. Si le seuil était abaissé ou s'il était nécessaire de divulguer les résultats d'une analyse superficielle, je suppose que cette analyse ne serait pas aussi superficielle que cela. Quoi qu'il en soit, cela serait fait.

M. Milligan: Vous supposez alors que le ministère devrait consacrer beaucoup plus de ressources, de temps et de main-d'œuvre pour réaliser une analyse beaucoup plus détaillée que celle qui autrement serait demandée.

[Text]

Mr. Williams: This is rather personal, but I wonder what the object really is. I am not an economist and I do not have an economist view of these matters. But if the desire is more fully disclose what it is that the government is doing and give the people who are to be affected by the regulation an opportunity to see what is going on, comment upon it, and have their own input into the regulatory process, then it seems to me that the best way to do it would be to require prepublication. There would have to be exceptions to that for regulations that had to be enacted in a great hurry. I think the government should be entitled to decide on its own whether it wanted it enacted in a big hurry.

• 2115

You could put brakes on that if you wanted to. For example, you could say that all regulations must be prepublished, but where they are not prepublished then there would be an automatic, say, sunset clause after two years on the regulation.

The Chairman: That is a good idea.

Mr. Williams: During those two years the department would be required to accept consultation and get comments from people, and then within the two-year period disclose what it had done as a result of it, perhaps amend the regulations. If it did not do anything, the sunset clause would act and at the end of the two years the regulations would go out of effect. On the other hand, if it did do anything it would disclose what it had done and re-enact the regulations.

That seems to me to be the simplest, least administratively complicated and perhaps most effective way of getting feedback and input. I think a lot of departments that had enacted regulations would be perfectly willing to look at the commentary and revise the regulations as a result. Sometimes it is kind of nice to have an opportunity to amend the regulations.

But the process is complex. It is not always easy to get your regulations through in a hurry. As you approach the deadline—My only experience with this relates to a sunset clause in what was the old Energy Supplies Emergency Act. You may be aware that there was one in the first act, which was enacted in 1974 and expired on June 30, 1976. I was around in the days when that thing came up for expiry and we were well ahead of time. We thought of a number of different ways to keep this act going. There was an Energy Supplies Allocation Board in existence, a whole administrative group that was busy doing things, and indeed some of them were things that the government wanted to keep on doing. In addition, by that time we had acquired obligations under the International Energy Agency, one of which was to have in place an administrative body to curtail demand, and the Energy Supplies Allocation board was it. If we were going to keep up that obligation of an international character, we were going to have to have something in place and it was about to go out of effect. I remember all the discussions we had in those days. However, it turned out not to be the right moment politically to do very much

[Translation]

M. Williams: Je vous ferais part d'une opinion personnelle, mais je me demande quel est en fait l'objectif. Je ne puis pas économiste et je ne vois pas tous ces problèmes avec l'œil d'un économiste. Mais si ce qu'on souhaite, c'est divulguer plus largement ce que fait le gouvernement et donner à ceux qui seront touchés par tel ou tel règlement l'occasion de savoir ce qui se passe et d'exprimer leur opinion de façon à ce qu'ils puissent jouer un rôle dans le cadre du processus de réglementation, il me semble alors que la meilleure façon d'agir serait d'exiger une publication préalable. On ferait des exceptions pour les règlements devant être promulgués en toute hâte. Le gouvernement devrait être habilité à décider lui-même de l'urgence d'application d'un règlement.

Le processus pourrait être peiné si on le souhaitait. Par exemple, on pourrait dire que tous les règlements doivent faire l'objet d'une publication préalable, mais qu'en l'absence d'une telle publication, ils expireraient automatiquement au bout de deux ans, par exemple.

Le président: Une bonne idée.

M. Williams: Pendant ces deux années, le ministère serait tenu d'accepter d'engager des consultations, de recevoir des commentaires et avant la fin de cette période, il devrait faire part des résultats de ces consultations et de ces commentaires et amender les règlements, le cas échéant. Au cas où le ministère ne prendrait aucune mesure, le règlement expirerait automatiquement au bout de deux ans. Par ailleurs, il serait contraint de divulguer toutes les mesures qu'il aurait prises et les règlements seraient à nouveau promulgués.

Il me semble que c'est là la façon la plus simple, la moins compliquée du point de vue administratif et peut-être la plus efficace d'obtenir des réactions et de favoriser la participation des intéressés. Je pense que bon nombre des ministères ayant promulgué des règlements seraient prêts à étudier les commentaires et à réviser les règlements en conséquence. Il est parfois bon de pouvoir modifier un règlement.

Le processus est cependant complexe. Il n'est pas toujours facile de faire adopter des règlements à la hâte. A mesure qu'on s'approche de la date limite... La seule expérience que j'ai à ce propos concerne l'article prévoyant la date d'expiration de l'ancienne loi d'urgence sur les approvisionnements d'énergie. La première loi qui a été adoptée en 1974 devait expirer le 30 juin 1976. J'étais là au moment de l'expiration et nous étions bien en avance. Nous avons envisagé diverses manières pour que la Loi continue à être appliquée. Il y avait un office de répartition des approvisionnements énergétiques, groupe administratif fort occupé, et qui prenait des mesures que le gouvernement voulait continuer à prendre. En outre, l'Office de répartition des approvisionnements énergétiques était déjà en place lorsque nous avons eu des obligations à assumer à l'égard de l'Agence internationale de l'énergie, notamment disposer d'un organisme administratif pour réduire la demande. Pour respecter cette obligation à caractère international, il nous fallait un organisme et celui que nous avions était sur le point d'être démantelé. Je me souviens de toutes les discussions que nous avons eues à l'époque. Quoi qu'il en soit,

[Texte]

about it. The time came and went and the act went out of effect.

For about three years after that, or two and a half years after that, there was no Energy Supplies Allocation Board and there was no consequence. We just did not have a body for dealing with emergencies if any emergency had come up in that time. The government was always aware of it but the time was never politically right to put a new act forward. You could argue that we had two and a half years to get that act into really good shape, whip it up and put in something that was really good. But, as it happened, when the political moment came to strike it came like that. What we did was reach back, grab the old act, brush it up a bit and shove it into the House. It went through in a matter of weeks and we had an act on the last day of the Thirtieth Parliament, in, I think, March of 1979. It happened just like that.

That is an experience with a statute, which is a much more complicated problem than a regulation. The only thing I would say with respect to sunset clauses is that those kinds of considerations apply to them too and it is sometimes a bit difficult to get a regulation enacted bang on time. If you are going to provide for the termination of a substantial regulatory scheme on a given day, you are going to cause a lot of anxiety around that day as you approach it, and if you have to re-enact it you are going to repeat the exercise all over again.

The Chairman: But you are recommending sunset where there is no prior notice for publication.

Mr. Williams: Let us not say that I am offering you this as a considered recommendation, but it seems to me . . .

The Chairman: Do not back off—that is one of the best ideas I have heard in a long time.

• 2120

Mr. Williams: Well, it seems to me that it is something that you could very well do along those lines and it would have a salutary effect. As I say I have had experience with one complex set of regulations in which the feedback was damn useful and I would have been glad to get it, and I am not sure that you could have gotten it any other way. I do not think we could have got it by elaborate consultations with industry because we were not able to show them what we were going to write, and I do not know that a socio-economic impact analysis would have produced some of the things. A lot of them were niggardly little things, you know, just upsets that would have made the administration of the thing complex and would have given us some wrong answers when working out certain things. We did not want that to happen. I do not know that any socio-economic impact analysis would have turned that sort of thing up, so I very much favour prepublication where there is time for it.

[Traduction]

le moment était mal choisi, sur le plan politique, pour faire quelque chose. Le temps a passé et la loi est arrivée à expiration.

Par la suite, pendant à peu près deux ans et demi, il n'y a pas eu d'Office de répartition des approvisionnements énergétiques, et cela n'a pas eu de conséquence. Nous n'avions pas d'organisme pour s'occuper des situations d'urgence, le cas échéant. Le gouvernement était au courant de la chose, mais sur le plan politique, le moment n'est jamais venu pour présenter un nouveau projet de loi. Vous pourriez faire valoir que nous avons eu deux ans et demi pour préparer un projet de loi qui soit vraiment de qualité et le faire adopter. Mais, quand le moment est venu, il est venu d'un seul coup. Nous avons donc repris l'ancienne loi, nous l'avons revue en gros et nous l'avons présentée à la Chambre. Elle a passé toutes les étapes en quelques semaines et le dernier jour de la trentième législature, en mars 1979, je pense, nous avons une loi. Les choses se sont passées comme cela.

Telle est donc l'expérience que j'ai connue dans le cas d'une loi, chose beaucoup plus compliquée qu'un règlement. Pour ce qui est des articles limitant la durée d'application, je dirai qu'ils s'appliquent également aux règlements et il est parfois difficile de faire promulguer un règlement exactement au moment où on le veut. En prévoyant une date de fin d'application pour un ensemble de règlements, vous allez créer beaucoup d'inquiétudes à l'approche de ladite date et en promulguant à nouveau le règlement, vous allez recréer la même situation.

Le président: Vous recommandez cependant que l'application d'un règlement soit limitée s'il n'y a pas d'avis donné avant la publication.

M. Williams: Disons que ce n'est pas là une recommandation sur laquelle j'ai longuement réfléchi, mais il me semble que . . .

Le président: Ne vous rétractez pas, voilà longtemps que je n'ai pas entendu une aussi bonne idée.

M. Williams: Il me semble que c'est le genre de choses que l'on pourrait fort bien traiter de cette façon; cela aurait d'ailleurs des effets salutaires. Comme je l'ai dit, j'ai acquis une certaine expérience à propos d'un ensemble complexe de règlements, les réactions et les réponses ont été extrêmement utiles, j'aurais aimé les avoir, et je ne suis pas certain qu'il aurait été possible de les obtenir autrement. Je ne pense pas que nous aurions pu les obtenir par des consultations compliquées avec les représentants de l'industrie parce que nous n'étions pas en mesure de leur montrer ce que nous allions rédiger, et je ne sais pas si une analyse des incidences socio-économiques aurait donné les résultats escomptés. Dans bien des cas, il s'agissait de petits détails qui auraient compliqué la gestion et qui auraient contribué à nous donner des réponses erronées à propos de certains éléments. Ce n'est pas ce que nous voulions. Je ne sais pas si une analyse des incidences socio-économiques aurait donné ce genre de résultats aussi, je suis tout à fait pour la publication préalable, si on en a le temps.

[Text]

The Chairman: That is one of the best ideas I have heard in a long time. Mr. Cook.

Mr. Cook: We are going to have to stretch a bit to get this one in but it does relate back: Abadan is burning tonight and we have an escalating war in the Middle East, does your department have a set of emergency regulations which within a period of days, if it became necessary, could be promulgated?

Mr. Williams: Yes.

Mr. Cook: Have those regulations been discussed with the entire oil industry and distribution system in this country as to the feasibility of whether they will work or not.

Mr. Williams: No, not to the extent that you are describing.

Mr. Cook: Why not?

Mr. Williams: Well the regulations in question are being prepared under the . . .

Mr. Cook: No, wait a minute, Mr. Williams. You just said you had a set of regulations.

Mr. Williams: Yes.

Mr. Cook: Now then you have that set ready. You also said that they have not been discussed with the industry and the question was: why not?

Mr. Williams: Well, I think I need to temporize with you because what I was going to go on to say was that there had been a certain amount of consultation. Indeed I should say there has been quite a good deal of consultation with certain of the oil companies who will be affected by the allocations that will be made by those regulations. Indeed, the department has prepared extensive manuals on how they propose to carry this out and disclosed these to the supply departments of the major oil companies, and it has gotten their feedback on what is in those, but that is not the regulations; that is a set of manuals describing what they intend to do. We were caught in the position of having to write the regulations after the policy was rather thoroughly worked out. So there has, in fact, been a good deal of consultation but not on the regulations themselves.

Mr. Cook: I want to come back to something you said earlier dealing in the same area, because I am a little confused. Mr. Toombs seemed to indicate that there was a good deal of consultation taking place on regulations and so forth. Did you say, sir, Mr. Williams, that you have had some discussions with the industry, in a broad general sense, but never as to the specific ingredients that will be in a set of regulations, that as a matter of policy these are never discussed before they go to the minister and before they are promulgated? Is that correct? Is that what you said?

Mr. Williams: The regulations themselves are not disclosed.

Mr. Cook: Then I am correct on what you did say. In the consultative process, why not? Why should people not have an opportunity to look at these regulations and comment on them,

[Translation]

Le président: Voici l'une des meilleures idées que j'ai entendues depuis longtemps. Monsieur Cook.

M. Cook: Je vais faire une petite entorse à la règle en vous parlant de ce qui suit mais ce n'est pas totalement étranger à nos propos: Abadan est en flammes ce soir, il y a escalade de la guerre au Moyen-Orient; votre ministère a-t-il établi un ensemble de règlements en cas de situations d'urgence qui pourraient être promulgués en quelques jours si nécessaire?

M. Williams: Oui.

M. Cook: Ces règlements ont-ils fait l'objet de discussions avec l'ensemble des représentants de l'industrie pétrolière et des systèmes de distribution de notre pays pour savoir s'ils seraient efficaces ou non?

M. Williams: Non, il n'y a pas eu de discussions de ce type-là.

M. Cook: Pourquoi?

M. Williams: Les règlements en question sont préparés sous . . .

M. Cook: Non, attendez un instant, monsieur Williams. Vous venez de dire que vous aviez un ensemble de règlements.

M. Williams: Oui.

M. Cook: Vous avez donc un ensemble de règlements prêts. Vous avez également dit que vous n'en aviez pas discuté avec les représentants de l'industrie et je vous ai demandé: Pourquoi?

M. Williams: Je pense qu'il va me falloir transiger avec vous parce que j'allais dire qu'il y avait eu des consultations. En fait je devrais dire qu'il y a eu beaucoup de consultations avec certaines compagnies pétrolières qui seront touchées par les répartitions prévues dans ces règlements. En fait, le ministère a rédigé des guides complets sur la façon dont il agira et sur la façon dont cela sera divulgué aux services d'approvisionnements des principales compagnies pétrolières; il a reçu leur réponse à ce propos, mais il ne s'agit pas là des règlements; il s'agit d'un ensemble de guides décrivant ce qu'il entend faire. Nous avons dû rédiger les règlements après que la politique eût été élaborée. Il y a donc en fait eu beaucoup de consultations mais pas à propos des règlements eux-mêmes.

M. Cook: Permettez-moi de revenir sur une remarque que vous avez faite précédemment parce que j'ai l'esprit quelque peu confus. M. Toombs a semblé indiquer qu'il y avait beaucoup de consultations à propos des règlements. Monsieur Williams, voulez-vous dire que vous avez discuté avec les représentants de l'industrie de façon générale, mais pas sur les détails des règlements, que la politique veut que l'on n'en discute jamais avant qu'ils soient présentés au ministre et avant qu'ils soient promulgués? Est-ce correct? Est-ce bien ce que vous avez dit?

M. Williams: Les règlements eux-mêmes ne sont jamais divulgués.

M. Cook: Très bien. J'ai donc raison, c'est bien ce que vous avez dit. Par conséquent, pourquoi ne pas consulter les gens pour qu'ils aient l'occasion de faire des commentaires à propos

[Texte]

and say regulation 14(b) is a crock; it simply will not work for these reasons? Why do they not give them the opportunity to do that?

Mr. Williams: Well they do not because it is rather like the case of legislation. Parliament is entitled to see legislation before anyone else looks at it and, in the case of regulations, the Governor in Council is entitled to see them before anyone else looks at them, so we do not as a matter of practice do that. However your point is well taken and what I have been recommending is that there should be prepublication of some regulations and I do not shrink from that. I think that is probably good sense and getting feedback would also be good sense. I am simply saying it is not done.

Mr. Cook: Should that feedback not take place before the regulations? I can understand an emergency situation, boom, boom, boom—you have to do it, but on other things you have some general discussions as the regulations are being drawn up, but why not that additional step? Who does it harm, if you say that these are the proposed regulations, what do you think of them. After all, these are the people who are affected by them. Why should they not have input into this thing rather than merely have the department in an autocratic manner say these are the regulations, they go up to the minister, and so on.

Mr. Williams: Well, I think the person it harms is the minister.

Mr. Cook: Why does it harm him?

Mr. Williams: Well, ministers have gotten into considerable trouble in the past over having disclosed their plans publicly to people who might be able to benefit from knowledge of their existence, and I can remember instances of that involving legislation that went before Parliament.

Mr. Cook: That is for legislation before Parliament. I am not talking about legislation. I am talking about regulations.

Mr. Williams: It is not much of an extension of that principle to apply it to regulations which also represent government policy and plans. If they were disclosed in some way to the industry which is going to be regulated by them, they might be able to benefit by them before they were ever enacted. I think it is not an unreasonable thing that the department does, and it does it for the protection of its own minister.

• 2125

Mr. Cook: Then how could you possibly have any discussion with them without tipping them off that there is likely to be regulation of one kind or another in this area? If you have any consultation, are you not also impugning the minister's responsibility?

Mr. Williams: Well, no, I think not, because we do not disclose precise plans but we talk over certain aspects of some details. I must say too that that is generally a matter for the minister himself. It has happened that drafts of regulations not clearly indicated as being draft regulations have been disclosed at the instance of the minister where he instructed it to occur, and not only that, but we have also gotten consultative assistance from specialists in some areas. There are some lawyers,

[Traduction]

des règlements, pour qu'ils puissent dire le règlement 14(b) est absurde; pourquoi ne leur donne-t-on pas cette possibilité?

Mr. Williams: Parce que cela se rapproche du cas des lois. Le Parlement est le premier à voir les lois et, dans le cas des règlements, c'est le gouverneur en conseil qui est le premier à les voir, et nous avons coutume de ne pas agir autrement. Quoi qu'il en soit, votre remarque est tout à fait intéressante, j'ai recommandé que l'on procède à une publication préalable de certains des règlements et je ne reviendrai pas en arrière. Je pense que c'est probablement là une question de bon sens et c'est agir avec bon sens que de vouloir obtenir des réactions. Je dis simplement que cela ne se fait pas.

Mr. Cook: Ces réactions ne devraient-elles pas venir avant que les règlements soient promulgués? Certes, en situation d'urgence, il n'est pas question de traîner, mais dans les autres cas, il devrait être possible de discuter des règlements à mesure qu'on les élabore, je ne vois pas pourquoi on ne prend pas cette mesure supplémentaire. Quel mal y aurait-il à demander à ceux qui en subiront les conséquences ce qu'ils en pensent des règlements que l'on se propose de promulguer? Pourquoi ne pourraient-ils pas avoir un rôle à jouer, au lieu que le ministère agisse de façon autocratique.

Mr. Williams: Les conséquences, c'est le ministre qui les subit.

Mr. Cook: Comment cela?

Mr. Williams: Dans le passé, des ministres ont éprouvé d'énormes difficultés parce qu'ils avaient divulgué leurs plans à des personnes qui ont tiré parti de ce qu'elles avaient ainsi appris; je me souviens de cas concernant des projets de lois présentés devant le Parlement.

Mr. Cook: Vous parlez de projets de lois devant le Parlement. Ce n'est pas ce dont je parle. Je parle de règlements.

Mr. Williams: Il n'y a pas loin à aller pour appliquer ce principe aux règlements qui représentent aussi la politique gouvernementale. Si ces politiques et projets étaient révélés aux industries ainsi réglementées, ces dernières pourraient en profiter avant même qu'ils ne soient mis en œuvre. Je ne crois pas qu'il soit déraisonnable de la part du ministère d'agir ainsi, comme il le fait pour protéger son propre ministre.

Mr. Cook: Alors, comment serait-il possible d'avoir des discussions avec ces gens sans leur donner des indices quant à la possibilité d'une imposition de règlements quelconques? Si vous tenez des consultations, ne remettez-vous pas en cause la responsabilité du ministre?

Mr. Williams: Non, je ne crois pas, car nous ne révélons pas de projets précis, nous discutons seulement de certains aspects et de certains détails. Je dois dire également que la question est généralement confiée au ministre. Il est déjà arrivé que des ébauches de règlements, qui n'étaient pas précisément présentées comme telles, aient été rendues publiques sur l'ordre du ministre; de plus, nous avons même obtenu les conseils de spécialistes dans certains domaines. A Calgary, par exemple, il

[Text]

for example, in Calgary who are specialists in oil and gas law whose advice we sought, and for this purpose we disclosed portions of a regulation to them so that they could look at it and advise us on it. Obviously it made sense, but that was not done without the express consent of the minister in that instance, and I suspect that he was taking a certain small political risk in doing that. However, he instructed that it be done, but it is strictly up to the minister, and I do not think any public official would do it without specific instruction from the minister on the point.

The Chairman: There are examples, are there not, where opposition parties in the House have complained that information was released outside of the House?

Mr. Williams: Yes, indeed.

The Chairman: Is there any way to curb that type of abuse of procedure of the rules of Parliament?

Mr. Williams: Well, I do not have any recommendations about it. I think if you wish to make a general rule about regulations and pre-publication of them, I am certain that in many instances there would be a lot of good sense to that. I am also certain that there would have to be some rather carefully circumscribed exceptions to it.

Mr. Cook: It is just that here we have a situation where there is subordinate legislation, where regulations are being promulgated, regulations involving a segment of society, and where this segment of society really has not had a meaningful input into what you are doing. In other words, the regulations are made pursuant to an act presumably where the policy is set by the act to a considerable extent, and yet you are making regulations without the public input. This is the thing that disturbs me but I am not sure how I can get at it.

Mr. Williams: You are absolutely right, and the little recommendation I tossed off addresses that concern.

Mr. Cook: Yes, except that means we get bad regulations for two years before the thing dies. I would like to make sure the regulations are right before they come out the first time. Would you settle for one year rather than two?

Mr. Williams: I just said two years because it ought to be a reasonable length of time to get the feedback you are interested in, and to do something about it. One year might not be enough.

Mr. Cook: It is alarming, Mr. Williams, that out of the parliamentary system you see no way in which we can get full public input and their solicitations and their lobbying in terms of a set of regulations before they actually are promulgated, then.

Mr. Williams: Well, Mr. Cook, honestly I believe that there must be lots of ways that of doing that but you would have to pass an act of Parliament and you would have to adopt an acceptable policy to do that, and yes, I think you could certainly do it. Parliament has within its powers the ability to do whatever it wants in this area. I think it would be unwise to act with great vigour and with a blanket approach. I think there would be a lot of danger in that. On the other hand, as a

[Translation]

y a certains avocats qui se spécialisent dans la législation sur le pétrole et le gaz, et dont nous avons retenu les services, ce qui nous a amenés à leur révéler certains extraits de règlements, afin qu'ils puissent nous conseiller à leur sujet. C'était évidemment logique, mais nous ne l'avons pas fait sans le consentement absolu du ministre, et je présume qu'il courait alors un petit risque politique. Toutefois, il a demandé que nous procédions ainsi; cette prérogative appartient uniquement au ministre et je ne crois pas qu'un fonctionnaire le ferait sans avoir obtenu le consentement direct du ministre.

Le président: N'y a-t-il pas eu des exemples où les partis d'opposition se sont plaints à la Chambre du fait que des renseignements étaient rendus publics à l'extérieur de la Chambre?

M. Williams: En effet.

Le président: Serait-il possible d'éviter ce type d'abus de la procédure et des règles parlementaires?

M. Williams: Je n'ai aucune recommandation à faire à ce sujet. Je crois que si vous désirez établir des règles de procédure quant aux règlements et à leur prépublication, je suis certain que, dans bien des cas, cela serait utile. Je suis également convaincu qu'il faudrait prévoir des exceptions très bien définies.

M. Cook: Dans la situation actuelle, on promulgue des règlements qui touchent tel ou tel secteur de la société, sans vraiment consulter les intéressés. Autrement dit, on forge des règlements en s'inspirant d'une loi qui, vraisemblablement, dicte la politique à suivre dans une bonne mesure, et pourtant, ces règlements sont élaborés sans participation du public. C'est ce qui m'inquiète et je ne vois pas bien comment résoudre le problème.

M. Williams: Vous avez tout à fait raison et la petite recommandation que j'ai faite porte sur cette question.

M. Cook: En effet, mais cela signifie que nous devons endurer de mauvais règlements pendant encore deux ans. Je voudrais m'assurer que les règlements sont justes et bien faits avant d'être mis en œuvre pour la première fois. Accepteriez-vous une période d'un an, plutôt que deux?

M. Williams: J'ai parlé d'un délai de deux ans parce que nous devrions prévoir une période raisonnable pour obtenir la participation qui vous intéresse et pour aplanir les difficultés. Une année ne suffirait peut-être pas.

M. Cook: Monsieur Williams, il est inquiétant de constater que le système parlementaire n'offre aucun moyen de connaître les opinions et les désirs de la population avant qu'un règlement ne soit promulgué.

M. Williams: En toute honnêteté, monsieur Cook, je crois qu'il doit y avoir de très nombreux moyens d'y arriver, mais il faudrait adopter une loi du Parlement qui soit conforme à une politique acceptable de consultation. Je crois que c'est tout à fait possible. Les pouvoirs accordés au Parlement lui permettent de faire tout ce qu'il désire en ce sens. A mon avis, il ne serait pas sage d'agir vigoureusement en adoptant des dispositions trop générales. Je crois que cela serait très dangereux.

[Texte]

lawyer I do feel that it would be a wise idea to have certain kinds of input into the regulation-making activity, and I have seen, as I have explained to you, certain examples that have been darned useful. And I do not know how we could have got it in any other way than we did. You know, I wound up thinking that the minister, who had imposed a hell of a work burden on me at the time we did it, was nevertheless smart in the long run and we got back some useful help.

Mr. Cook: Section 5 of the . . .

The Chairman: Excuse me, Mr. Cook. Did you want a supplementary on that?

• 2130

Mr. Milligan: Excuse me, Mr. Cook, but I think this may pick up directly on the question you just raised. Just sitting here seeing that your level of consultation or discussion with regulations, Mr. Cook, I think is reacting to the fact that the procedures followed by your department seem to vary somewhat from other departments. This rule you are speaking of, of not being able to prerelease them, does not seem to be recognized in other quarters of the government. The other thing I am getting the impression of is that maybe the need for decisions in the energy area is that somehow events flow much more quickly and, therefore, your decisions have to come more quickly. You are under more severe time pressures than perhaps people who regulate in other areas.

Do you feel that there is something about the area that you work in, energy, that influences your procedures, makes it difficult for you to go through, say, the type of SEIA analysis or take the time for the type of consultation that we are speaking of?

Mr. Williams: No, Mr. Milligan, I do not. I think you are right that the energy field is a busy and active one at this time and it is certainly a lot of fun to work in. There is a lot to do and there is a felt need of a good deal of pressure but I do not delude myself that my work is any more important than the general scheme of things, than the work of the enactment of the shell egg regulations by the Department of Agriculture, for example. I just believe whoever is doing those regulations feels a good deal of pressure, too, from his minister to accomplish things promptly and achieve the minister's objectives. And everywhere you turn, there is going to be political pressure to get something done quickly.

Mr. Milligan: Thank you.

Mr. Cook: It suddenly occurs to me that there are types of regulations that are extremely sensitive in a financial sense to the energy industry in this country, the prepublication of which, for consideration and discussion, could lead to fortunes being made and lost.

Mr. Williams: Absolutely.

Mr. Cook: However, in an area such as your regulations dealing with offshore drilling, these are basically safety regulations, environmentally and safety of the rigs and everything else, are they not?

[Traduction]

D'autre part, à titre d'avocat, je crois qu'il serait sage d'obtenir une certaine participation à l'établissement de la réglementation; comme je vous l'ai expliqué, je connais certains exemples de situations où cela a été très utile. Je ne vois pas comment nous aurions pu y arriver autrement. Vous savez, j'en étais venu à penser que le ministre, qui m'avait alors imposé une énorme charge de travail, avait quand même bien fait les choses, à long terme, et nous avons obtenu une aide très utile.

M. Cook: Article 5 du . . .

Le président: Excusez-moi, monsieur Cook. Voulez-vous poser une question supplémentaire à ce sujet?

M. Milligan: Excusez-moi, monsieur Cook, mais je crois avoir ici quelque chose portant directement sur la question que vous avez soulevée. En apprenant la façon dont vous consultez et discutez au sujet de ces règlements, je constate, monsieur Cook, que les procédures suivies par votre ministère diffèrent quelque peu de celles d'autres ministères. Cette règle dont vous parlez, et qui vous interdit la prépublication des règlements, semble ne pas être reconnue dans d'autres secteurs gouvernementaux. J'ai également l'impression que dans le secteur de l'énergie, par exemple, comme les événements s'y succèdent rapidement, vous devez aussi prendre vos décisions rapidement. Vous êtes plus pressés par le temps que ceux qui réglementent d'autres domaines.

Croyez-vous qu'en raison de la nature de votre domaine, l'énergie, votre procédure soit influencée et qu'il soit difficile pour vous d'étudier les analyses des répercussions socio-économiques, ou encore de prendre le temps de mener des consultations comme celles dont nous parlons?

M. Williams: Non, monsieur Milligan, je ne le crois pas. Vous avez bien raison de dire que le secteur de l'énergie est très très actif à l'heure actuelle, et je vous assure que nous nous amusons beaucoup. Il y a beaucoup à faire et la pression se fait fortement sentir; toutefois, je ne me fais pas d'illusion quant à l'importance de mon travail; je ne crois pas que la mise en œuvre du règlement du ministère de l'Agriculture sur les coquilles d'œuf soit moins importante que mon travail, par exemple. Je crois tout simplement que, peu importe le domaine, les responsables de la réglementation subissent beaucoup de pression de la part de leur ministre, qui les incite à agir rapidement et à atteindre les objectifs du ministère. Peu importe le secteur, les pressions politiques nous incitent toujours à agir rapidement.

M. Milligan: Merci.

M. Cook: Je me rends compte soudainement que certains types de règlements ont des effets financiers marqués sur le secteur de l'énergie au pays. La prépublication de ces règlements, pour étude et discussion, pourrait faire la ruine ou la fortune de certains.

M. Williams: Tout à fait.

M. Cook: Toutefois, dans un domaine comme le forage en haute mer, ces règlements portent surtout sur des questions de sécurité, d'environnement et de sûreté des installations, n'est-ce pas?

[Text]

Mr. Williams: Yes, substantially that is correct.

Mr. Cook: Can you see any objection or reason why those regulations, after some discussion with the industry, could not be drawn up and then submitted to every safety director of every company involved in offshore drilling and every manufacturer of offshore rigs, and so forth, for their comment and consideration before they become law?

Mr. Williams: No, I think that is a wise idea and would be the kind of thing that I would recommend.

Mr. Cook: But that is not done now?

Mr. Williams: I must tell you that there was a lot of pressure to enact those regulations, too, and it took a long time before we could whip them into a shape that was perfectly satisfactory to the legal division at Privy Council Office who was extensively involved in the drafting and the revision of them to suit their requirements.

There is a story that the Director of the Resource Management Branch would tell you if he were here that those regulations, in draft form, were ready for about one and one-half years before we actually got them enacted, in the course of which time we revised and revised and buffed and polished them and got them out. And, during that course of time, authorities from the Norwegian oil administration came over to consult with us, to see what kind of regulations we had and how we were managing our offshore and somebody trotted out a copy of our draft.

They were just delighted with the thing. They took it back, translated it into Norwegian and published it long before we got ours out. Our people came back to us and said, There, you see what can be done if you got people who really can work. And why you not get it out that fast? And I told him, Well, you know it is a little unitary state over there; wait until you see what you are going to get.

Mr. Cook: The question, though, is that I gather that even those, as you admit, sat around the shelf for years.

Mr. Williams: They were not on the shelf; we were working on them.

Mr. Cook: Yes, but, as part of that work, why could there not have been full consultation with every safety guy involved in the whole field in North America for that matter?

Mr. Williams: I think there was pretty extensive consultation, frankly. It was not a disclosure of exactly what was being written but I could perhaps get you more information on this.

Mr. Cook: I do not need any more information. You did not show those draft regulations to the safety people involved in the oil industry who spent their whole lifetime dealing with safety factors in the oil industry. You had general discussions with them but they never got to see the regulations the Canadian government was considering until they were put out. Is that correct?

[Translation]

M. Williams: Oui, vous avez essentiellement raison.

M. Cook: Y a-t-il une raison pour laquelle ces règlements, après discussion avec les représentants de l'industrie, ne pourraient pas être rédigés, puis soumis à tous les responsables de la sécurité dans chaque société effectuant des forages en haute mer, de même qu'à chaque fabricant de plates-formes de forage, etc.? Ces gens pourraient ainsi donner leur avis avant l'entrée en vigueur du règlement.

M. Williams: Non; je crois que c'est là une bonne idée et c'est le genre de recommandation que nous pourrions faire.

M. Cook: Pourquoi ne le faites-vous pas maintenant?

M. Williams: Je dois vous dire que nous avons subi beaucoup de pression relativement à la mise en œuvre de ces règlements, et il nous a fallu beaucoup de temps avant d'avoir un libellé satisfaisant parfaitement les services juridiques du Bureau du Conseil privé, qui ont participé activement à l'élaboration du libellé et à la révision de ces règlements, qui devaient satisfaire à leurs exigences.

S'il était là, le directeur de la Gestion des ressources vous dirait sûrement que le brouillon de ces règlements était prêt environ un an et demi avant leur mise en œuvre. Pendant cette période, nous avons revu, remanié, poli et raffiné ces règlements, jusqu'à leur publication. Entre temps, des représentations de l'office norvégien du pétrole sont venus nous consulter pour voir quel genre de règlements nous utilisons pour réglementer le forage en haute mer; quelqu'un a subtilisé un exemplaire de notre libellé.

Ces gens ont été enchantés de notre projet. Ils l'ont ramené avec eux, l'ont traduit en norvégien et l'ont publié bien avant nous. Alors, nos gens sont venus nous voir en nous disant: «Voyez ce qu'on peut faire en consultant des gens qui peuvent vraiment travailler.» Pourquoi ne travaillez-vous pas aussi rapidement? Je leur ai répondu: «Vous savez, la Norvège est un petit État unitaire; attendez de voir ce que vous obtiendrez.»

M. Cook: Toutefois, si j'ai bien compris, vous admettez que même ces règlements ont été mis sur la tablette pendant des années.

M. Williams: Ils n'étaient pas mis sur la tablette; nous y travaillions.

M. Cook: Oui, mais dans le cadre de ce travail, pourquoi n'auriez-vous pas pu consulter tous les responsables de la sécurité dans toutes les industries de ce secteur en Amérique du Nord, tant qu'à y être?

M. Williams: Si je ne m'abuse, il a eu de très nombreuses consultations. On ne révélait pas exactement la nature du règlement, mais je pourrais peut-être vous obtenir plus de renseignements à ce sujet.

M. Cook: Je n'ai pas besoin de plus de renseignements. Vous n'avez pas communiqué ces libellés de règlements aux responsables de la sécurité de l'industrie pétrolière, alors que ces gens ont passé toute leur vie à s'occuper de questions de sécurité dans ce domaine. Vous avez eu des discussions d'ordre général avec ces gens, mais ils n'ont jamais vu le règlement que le

[Texte]

Mr. Williams: Mr. Cook, I must not represent that it was done in the dark and that those people had no indication of what the government might be doing. I believe there were extensive consultations.

• 2135

Mr. Cook: They did not see the regulations.

Mr. Williams: I do not know this of my own knowledge but I would be very surprised if they were shown copies of the regulations.

Mr. Cook: Okay.

Mr. Toombs: But all the engineering criteria that went into the formulation of those regulations were tested out with the experts in the field.

Mr. Cook: My only question would be, gentlemen, that if it was not done, I would be curious to know whether you feel this: would this not be the most useful exercise in that area, where people did have an opportunity to look at the actual regulations and comment on them before they became law, and before they became subject to, as was suggested, sunset and so on? And why not?

Mr. Williams: My answer to your question would be, yes.

Mr. Cook: Okay.

Mr. Toombs: But not in the financial types of regulations.

Mr. Cook: No, that is what I was trying to do, to separate them in the same way as with the Department of National Revenue. There are some regulations there where obviously there cannot be predisclosure. But in any other area, surely there can be; and surely it would be useful to have that disclosure or that consultation take place with the actual regulation rather than talking at cross purposes?

Mr. Williams: I do not know how far I can go down that road with you. In general, that is right; but there would have to be some rather carefully thought out exceptions.

I think the best criteria that I can think of off the top of my head, and I have not given it a lot of thought, would be instances where, as I said before, large numbers of people are affected, where large financial interests are affected, where civil rights are affected, where property rights are affected, where some whole new legislative scheme that has not been in place before is going to be introduced, or where some existing legislative scheme that has been known and well understood is going to be radically altered. Those are the kinds of things.

Now, I think there should be exceptions for minor amendments to things like that. I should not have thought that it was necessary to prepublish, and indeed it would be quite inappropriate to prepublish, the rates that are going to change every month in the Oil Import Compensation Regulation because it is important that they come out at the right time each month and you could not allow time for those to be looked at and

[Traduction]

gouvernement canadien étudiait avant sa publication, n'est-ce pas?

M. Williams: Monsieur Cook, vous ne devez pas croire que tout cela a été fait dans l'obscurité et que ces gens ne savaient pas ce que le gouvernement s'apprêtait à faire. Je crois qu'il y a eu de très nombreuses consultations.

M. Cook: Ils n'ont pas vu ces règlements.

M. Williams: Je l'ignore, mais à ma connaissance, je serais très étonné qu'ils aient vu des exemplaires de ces règlements.

M. Cook: D'accord.

M. Toombs: Cependant, tous les critères de génie qui ont été intégrés dans ces règlements ont été vérifiés auprès des experts dans ce domaine.

M. Cook: Messieurs, ma seule question est la suivante: si on n'a pas procédé à ces consultations, je voudrais bien savoir si ce ne serait pas l'initiative la plus utile dans ce domaine, alors que ces gens auraient la possibilité d'étudier les règlements et de donner leur opinion à leur sujet, avant qu'ils ne soient promulgués ou éliminés. Dans la négative, pourquoi?

M. Williams: Personnellement, je vous répondrai par l'affirmative.

M. Cook: D'accord.

M. Toombs: Il faudrait toutefois exclure les règlements de nature financière.

M. Cook: En effet, et c'est ce que j'essaie de faire, d'établir une distinction entre ces règlements, comme on l'a fait au ministère du Revenu national. Il y a certains règlements qu'on ne peut évidemment rendre publics avant leur entrée en vigueur. Cependant, dans tous les autres domaines, il serait sûrement utile de rendre ces règlements publics et d'en discuter directement plutôt que de parler à demi-mot, n'est-ce pas?

M. Williams: Je ne sais pas jusqu'à quel point je puis être d'accord avec vous. Dans la plupart des cas, vous auriez raison; toutefois, il faudrait prévoir des exceptions très bien définies.

Sans y avoir trop réfléchi, je crois que les cas qui devraient être surveillés le plus sont ceux touchant un grand nombre de personnes, d'importants intérêts financiers, les droits de la personne, les droits à la propriété, de même que les cas où d'importantes et nouvelles mesures législatives devraient être mises en œuvre, ainsi que les cas où des mesures législatives en vigueur et bien comprises devraient être radicalement modifiées. Voilà ce qu'il faudrait surveiller.

Je crois qu'on devrait faire des exceptions pour les petites modifications à de tels règlements. Je crois qu'il serait inutile, et même inopportun, de publier à l'avance les modifications des sommes versées mensuellement en vertu du règlement sur la compensation pour le pétrole importé; il est important que ces modifications soient annoncées à temps, chaque mois, et on ne pourrait se permettre d'en discuter et de tenir des réunions,

[Text]

talked over, although they do have a substantial money impact, sometimes in the hundreds of millions of dollars.

Mr. Cook: Okay. But you are discussing all the ones that cannot be done and all I was trying to spell out was that there are others that could be done which are not done now because of a departmental policy covering everything. Is that correct?

Mr. Williams: I think so.

Mr. Cook: Okay. Enough of that. I am just getting into the part of the thing that I am supposed to do, now. I started off with a searching expedition.

What about parliamentary review, gentlemen? This makes some reference to it, and you have read our report, obviously, or our draft document. What do you think about it: all regulations to be reviewable by Parliament on grounds of merit or policy by standing committees of Parliament? Not all would likely be reviewed but they could be. Do you see any objection to that, gentlemen?

Mr. Toombs: Well, I guess it would be a judgement of the parliamentary committee concerned as to how much they could take on and manage. They would have to set some priorities—it would be a very big job. I personally could not see anything the matter with it providing it could be manageable and would not delay the normal process too extensively.

Ron, do you have anything to add?

Mr. Williams: I would say I could not see any objection to that sort of thing but I would want, before stepping through that door, to ask what you would envisage as the consequence of such a review.

Mr. Cook: Maybe disallow the regulation; which places you in a very difficult position in terms of almost having to prove the case for the regulation to a parliamentary committee composed of a group of people perhaps none of whom would be experts in the oil industry or the field of safety or explosives with which the regulation dealt.

The Chairman: Could I just intervene on this thing about prepublication. On the Bank Act, for example, the committee insisted on seeing the regulations because they defined the limits to which banks could go in certain areas—insisted on seeing the draft regulations before they would approve the various articles in the proposed act.

• 2140

Mr. Williams: At that time the act was before the House?

The Chairman: At the committee stage.

Mr. Williams: Yes. I think it is fair ball for the committee to ask for that, certainly, and, I would have thought, to disclose it too.

Mr. Cook: I think you have already answered our suggestion 10 in the discussion we had. It calls for the government to table drafts of proposed regulations when it introduces new

[Translation]

même si ces changements ont des conséquences financières importantes, représentant parfois des centaines de millions de dollars.

M. Cook: D'accord. Vous énumérez tous les cas où cela ne pourrait être fait, alors que pour ma part, j'essayais de montrer tous les cas où une discussion pourrait avoir lieu, ce qui est impossible maintenant, en raison d'une politique ministérielle couvrant tous les cas. Est-ce juste?

M. Williams: Je le crois.

M. Cook: D'accord. Cela suffit. J'aborde maintenant la question que je devais d'abord poser. J'ai commencé par une chasse aux renseignements.

Messieurs, que penseriez-vous d'un examen parlementaire? On en parle ici et, de toute évidence, vous avez lu notre rapport, de même que notre ébauche. Qu'en penseriez-vous? Tous les règlements seraient susceptibles d'être examinés par le Parlement; les comités permanents du Parlement en étudieraient la valeur et la politique. Il est probable que tous ne seraient pas étudiés, mais ils pourraient l'être. Vous y opposez-vous, messieurs?

M. Toombs: Je présume qu'il appartiendrait au comité parlementaire en cause de décider quelle charge de travail serait acceptable. Il devrait établir des priorités... ce serait un travail énorme. Personnellement, je ne vois pas ce qu'il y aurait de mal à cela, à la condition qu'on puisse effectuer tout ce travail sans trop retarder le processus normal.

Ron, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Williams: Je ne vois aucune objection à une telle procédure, mais avant de m'engager sur cette voie, je voudrais savoir quelles pourraient être les conséquences de l'examen.

M. Cook: On pourrait peut-être révoquer le règlement; cela vous mettrait dans une situation plutôt difficile, puisqu'il vous faudrait presque prouver la nécessité d'un règlement à un comité parlementaire composé d'un groupe de personnes ne comprenant peut-être aucun spécialiste dans des domaines comme l'industrie pétrolière, la sécurité ou les explosifs, sujets dont pourraient traiter ces règlements.

Le président: Permettez-moi d'intervenir au sujet de la publication préalable. Dans le cas de la Loi sur les banques, par exemple, les membres du comité ont insisté pour voir les règlements, puisqu'ils déterminent la limite que les banques peuvent atteindre dans certains domaines. Ils ont insisté pour voir l'ébauche des règlements avant d'approuver les divers articles du projet de loi.

M. Williams: À ce moment-là, le projet de loi était à l'étude à la Chambre?

Le président: Il était étudié par le comité.

M. Williams: Oui. Je crois qu'il est de bonne guerre que le comité demande cela, et je pensais même qu'il demanderait que ces renseignements soient rendus publics.

M. Cook: Je crois que dans cette discussion que nous venons d'avoir, vous avez déjà répondu à notre proposition numéro 10. Elle portait sur la possibilité que le gouvernement dépose les

[Texte]

regulatory legislation before Parliament. The practical problem that it would pose for the department, I think, really, you have adequately explained. It would be the same answer you gave me to the earlier questions.

Mr. Williams: Yes. I can think of many instances in which that would simply be unworkable.

Mr. Cook: Our staff has a slightly red face this evening because when you went through your opening comments, we suddenly found out that you had a great many more regulatory functions than we had believed looking at the annual report. There is nothing in your annual report, I gather, dealing with your regulatory activity. Was there any reason for this, particularly, or was it an oversight, or is it something that really does not form part of the annual report?

Mr. Toombs: It was written by the public relations people and I guess they were more interested in the high-profile items. They just did not get to the mundane legislative department.

Mr. Cook: That was for the staff, I think, though.

An hon. Member: The staff's revenge.

Mr. Cook: Suggestion 14 deals with the utilization of the estimates approval and appropriation process to exert parliamentary control over the government's regulatory activity.

It has been suggested that complete or partial denial of funds might be too severe a measure if all we really want to do is change an activity to some extent. The result could be that parliamentary control through this mechanism might never be applied because the costs or risk would be too great. Would any of you care to comment on that?

Mr. Williams: I think in principle that could be done now. If I am not mistaken, when a department's estimates are before the House, any program that the department is engaged in is fair ball for comment and if Parliament could be persuaded to refuse the funds because of some regulatory activity or general practice in a regulatory area, then there is not any power on earth that could prevent Parliament from cutting off those funds. On the other hand, if the government controls the House, the efficacy of that approach may not seem entirely worth-while.

Mr. Cook: Thank you, sir. I have taken enough time, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. Could you tell us something about what your department has done to institute any kind of internal review program or internal evaluation program of your regulatory activity?

Mr. Toombs: Yes, we have adopted a five-year cycle in our program of evaluation—I am just pulling out exhibit A here—and we have looked at such activities in the department as the Polar continental shelf project, the mineral research program, and the energy research program. This is an evaluation of the energy research program in EMR, and I would be pleased to make this little volume available to you, if you wish. Currently, we are evaluating the programs of the geological survey.

[Traduction]

ébauches de règlements lors de la présentation au Parlement de nouvelles lois réglementaires. Je crois que vous avez déjà bien expliqué les problèmes pratiques que cela poserait au ministère. Il s'agit de la même réponse que vous avez donnée aux questions précédentes.

M. Williams: En effet. Je connais plusieurs cas où cela serait simplement impossible.

M. Cook: Les membres de notre personnel sont un peu gênés ce soir, car lors de votre déclaration liminaire, ils se sont soudainement rendus compte que vous aviez beaucoup plus de fonctions réglementaires qu'ils ne l'avaient cru à la lecture du rapport annuel. Si je ne m'abuse, dans ce rapport annuel, rien ne fait état de vos activités de réglementation. Est-ce délibéré, est-ce un oubli, ou cela ne fait-il pas vraiment partie du rapport annuel?

M. Toombs: Ce rapport a été rédigé par les responsables des relations publiques, et je présume qu'ils sont plus intéressés à nos activités les plus visibles. Ils ne se sont pas préoccupés du simple service législatif.

M. Cook: Je posais cette question pour la gouverne de notre personnel.

Une voix: C'est la revanche du personnel.

M. Cook: La proposition 14 porte sur l'utilisation du processus budgétaire pour exercer un contrôle parlementaire sur l'activité de réglementation du gouvernement.

On a dit qu'un refus total ou partiel des fonds serait peut-être une mesure trop sévère si nous voulons seulement modifier la nature d'une activité dans une certaine mesure. Il pourrait en résulter que le contrôle parlementaire, grâce à ce mécanisme, ne serait jamais mis en œuvre en raison des coûts ou des risques, qui seraient trop grands. Qu'en pensez-vous?

M. Williams: En principe, je crois que cela pourrait être fait maintenant. Sauf erreur, lorsque la Chambre étudie le budget d'un ministère, tout programme de ce ministère peut être critiqué, et si l'on convainc le Parlement de refuser des fonds en raison d'une activité de réglementation, ou d'une pratique générale quelconque dans un domaine de la réglementation, il n'y a rien au monde qui pourrait empêcher le Parlement de refuser ces fonds. D'autre part, si le gouvernement contrôle la Chambre, l'efficacité d'une telle méthode pourrait ne pas être entièrement valable.

M. Cook: Merci, monsieur. J'ai pris assez de temps, monsieur le président.

Le président: Monsieur Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président. Pourriez-vous nous dire ce que votre ministère a fait pour instituer un programme d'examen interne ou d'évaluation de votre activité de réglementation.

M. Toombs: Oui, nous avons adopté un cycle de cinq ans dans notre programme d'évaluation—j'extrait ici la pièce A—et nous avons analysé certaines activités du ministère, comme le projet du plateau continental polaire, le programme de recherche minière, de même que le programme de recherche dans le domaine de l'énergie. J'ai ici une évaluation du programme de recherche dans le domaine de l'énergie, au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, et je serais

[Text]

These are done on a five-year basis. We are about two years into this program. Our people have done, I think, six programs, and the reports are prepared in this format in accordance with the specifications laid down by the Comptroller General, I believe.

Mr. Anguish: Do you differentiate between the internal program evaluation that you had before, as opposed to the program evaluation system as implemented by the Office of the Comptroller General, or are they one and the same?

Mr. Tombs: They are one and the same. We are operating under the Comptroller General's rules in carrying out these programs. As a matter of fact, until this was started about two or three years ago, there had not been formal evaluations. Now, I should stop and ask our friends in the Surveys and Mapping Branch whether or not you have engaged in any of those programs, and possibly the explosives act. The explosives act program has been evaluated. And what about the surveys and Mapping Branch, Mr. Groot.

• 2145

Mr. R. Groot (A/Director General, Surveys and Mapping Branch, Department of Energy, Mines and Resources): There has been one formal evaluation on a part of the program for which the Surveys and Mapping Branch is responsible, namely the National Atlas program. At the same time the whole Surveys and Mapping Branch program was not so much evaluated in that context but has been subject to an external review under a task force dealing with the national need for surveys and mapping, which was under a steering committee on which the Minister of State for Science and Technology and the Treasury Board, as well as our own department, was represented and which was carried out by a consultant in the private sector. Those are the two major reviews, evaluation-type things.

Mr. Anguish: Is there one standard methodology used then in all of the evaluations that you do within the department under the Program Evaluation system.

Mr. Toombs: Yes, there is now under the Comptroller General's terms of reference.

Mr. Anguish: In some cases you will use departmental people and in other cases you will use outside consultants?

Mr. Toombs: Well, these are essentially being done and managed internally by our Program Evaluation sector.

Mr. Anguish: Who do they consist of?

Mr. Toombs: Well, it has been headed by Dr. Pierre Bourgault, and his staff. And they do of course contract some work out. An evaluation was done of the oil import compensation program and that is currently our \$3 billion program. So we have lots of audits on it. And for that work our department hired outside consultants to conduct the work but our Assistant Deputy Minister of Planning and Evaluation managed the program.

[Translation]

heureux de vous distribuer ce petit ouvrage, si vous le désirez. A l'heure actuelle, nous évaluons les programmes de la Commission géologique. Ces évaluations sont effectuées tous les cinq ans. Nous avons entamé ce cycle depuis près de deux ans. Si je ne m'abuse, nos gens ont étudié six programmes et les rapports sont préparés dans ce format, conformément aux directives du contrôleur général.

M. Anguish: Faites-vous une différence entre l'évaluation interne des programmes que vous effectuiez auparavant, et le système d'évaluation des programmes mis en œuvre par le Bureau du contrôleur général? Est-ce la même chose?

M. Toombs: C'est exactement la même chose. Ces programmes d'évaluation sont menés conformément aux directives du contrôleur général. De fait, avant d'entreprendre ce cycle, il y a deux ou trois ans, il n'y avait pas d'évaluation officielle. Je devrais demander à nos amis de la Direction des levés et de la cartographie s'ils ont étudié ces programmes, et peut-être la Loi sur les explosifs. Le programme de la Loi sur les explosifs a été évalué. Qu'en est-il de la Direction des levés et de la cartographie, monsieur Groot?

M. R. Groot (directeur général par intérim, Direction des levés et de la cartographie, Énergie, Mines et Ressources): Il y a eu une évaluation officielle d'une partie du programme dont est responsable la Direction des levés et de la cartographie; il s'agit du programme de l'atlas national. Au même moment, l'ensemble de la Direction des levés et de la cartographie n'a pas fait l'objet d'une évaluation dans ce contexte, mais a quand même été soumise à un examen externe effectué par un groupe de travail s'occupant d'analyser les besoins canadiens en matière de levés et de cartes; ce groupe de travail était subordonné à un comité directeur où était représenté le ministre d'État aux sciences et à la technologie, le Conseil du Trésor, de même que notre propre ministère. L'étude a été menée par un conseiller du secteur privé. Ce sont là les deux principales évaluations effectuées.

M. Anguish: Dans le cadre de ce programme d'évaluation, utilisez-vous une méthode uniforme pour toutes les évaluations effectuées au sein du ministère?

M. Toombs: Oui, il y a une méthode uniforme aux termes du mandat du contrôleur général.

M. Anguish: Dans certains cas, vous aurez recours au personnel du ministère, alors que dans d'autres cas, vous utiliserez des conseillers du secteur privé, n'est-ce pas?

M. Toombs: Ces analyses sont surtout menées de l'intérieur, par notre service de l'évaluation des programmes.

M. Anguish: Quelle est la composition de ce service?

M. Toombs: Il est dirigé par M. Pierre Bourgault et son personnel. Évidemment, ils accordent parfois des contrats. On a fait une évaluation du programme d'indemnisation pétrolière, dont le budget actuel est de l'ordre de 3 milliards de dollars. Nous avons donc fait effectuer un grand nombre de vérifications. Le ministère a alors embauché des conseillers de l'extérieur, mais notre sous-ministre adjoint à la planification et à l'évaluation a géré tout le programme.

[Texte]

Mr. Anguish: Will all the regulatory acts and subordinate regulations of your department be periodically reviewed in a systematic way?

Mr. Williams: I am wondering whether or not we are entirely on the same length. The evaluations that are being referred to here are evaluations on departmental programs, not necessarily of legislative impacts or of regulatory impacts of a given set of regulations. The department has logically and naturally been thinking of a total program that it undertakes and they look at it from that point of view. They look at the legislative instruments that partially implement it as having a certain impact. But they are interested in the total impact, and that is what they are considering.

Mr. Anguish: Yes, I think we are on the same wave length.

I understand that under the direction of the Office of the Comptroller General your programs, your regulatory activity and your subordinate legislation all come under the Program Evaluation System that they have implemented.

Mr. Toombs: That is right.

Mr. Anguish: And I am asking whether all of those areas will be regularly reviewed in some sort of a systematic way.

Mr. Toombs: Well, as I say, we have done six major programs within the department. I talked with the principal evaluator today and he explained they have started on the geological survey program. Now what Mr. Williams of course is pointing out is that these are not solely related to legislation or regulations but they are based in the principal legislation of the department. So the program is ongoing, we are now starting our third year, and each one of these programs will be revisited every five years provided they are still existing in five years.

Mr. Anguish: Okay.

Mr. Milligan: Could I have clarification on one technical point? We understand that in setting up the OCG system in every department the first thing you do is identify program elements, or evaluate. You identify them and then you set a schedule for doing that, and every department and agency that is subject to the system has to do that. Under any of those programs there may be a particular statute and subordinate legislation that is relevant to the activities in that program.

• 2150

Has the department done any comparison of the statutes and regulations that it administers and the identified programs and satisfied itself that when it goes through that list of programs that had been identified that it has, if it does that, in the course of doing that evaluation it will be looking at all the regulatory legislation that it is responsible for? In other words, are we assured that when we do those program evaluations relating to programs in the course of that, you will be looking at all your legislation that authorizes regulatory activity, that some cross-matching is done?

Mr. Toombs: That is my understanding of this.

[Traduction]

M. Anguish: Est-ce que tous les règlements et autres textes réglementaires de votre ministère seront périodiquement et systématiquement examinés?

M. Williams: Je ne suis pas certain que nous soyons bien sur la même longueur d'ondes. Les évaluations dont nous parlons ici portent sur des programmes ministériels, et non pas nécessairement sur l'effet législatif ou réglementaire d'un ensemble donné de règlements. Logiquement et naturellement, le ministère a pensé à une évaluation de tous les programmes qu'il entreprend. Il n'étudie que l'effet des instruments législatifs partiellement responsables de la mise en œuvre; cependant, il s'intéresse à l'effet total de ces mesures, et c'est ce qu'ils étudient.

M. Anguish: Oui, je crois que nous sommes sur la même longueur d'onde.

Si je comprends bien, sous la direction du Bureau du contrôleur général, vos programmes, vos activités de réglementation et vos textes réglementaires sont tous examinés dans le cadre du système d'évaluation des programmes qu'ils ont mis en œuvre.

M. Toombs: C'est juste.

M. Anguish: Je me demande si tous ces domaines feront l'objet d'un examen régulier, de façon systématique.

M. Toombs: Comme je le disais, nous avons déjà examiné six programmes importants du ministère. J'ai discuté avec l'évaluateur principal, aujourd'hui, et il m'a expliqué qu'ils ont entrepris l'examen du programme de la Commission géologique. Évidemment, M. Williams souligne le fait que ces évaluations ne portent pas uniquement sur les lois ou les règlements, mais qu'elles sont faites en fonction des principales lois appliquées par le ministère. Ce programme est donc en cours et nous entreprenons maintenant notre troisième année; chacun de ces programmes sera examiné à nouveau tous les cinq ans, s'il existe encore.

M. Anguish: D'accord.

M. Milligan: Puis-je obtenir une précision sur une question technique? Sauf erreur, en établissant le système du Bureau du contrôleur général dans chaque secteur, vous identifiez d'abord les éléments de programme, puis vous les évaluez. Par la suite, vous établissez un horaire pour ce processus d'évaluation, et chaque ministère et organisme touché par ce système doit procéder ainsi. Pour chacun de ces programmes, il peut y avoir une loi et un texte réglementaire pertinent aux activités de ce programme.

Le ministère a-t-il fait une comparaison des lois, des règlements et des programmes qu'il applique, pour se convaincre que dans le cadre de ce programme d'évaluation, tous les textes réglementaires dont il est responsable seront étudiés? Autrement dit, sommes-nous assurés que lorsque ces évaluations de programme seront faites, vous examinerez toutes les lois permettant une activité réglementaire? Fait-on des renvois?

M. Toombs: Je le crois.

[Text]

Mr. Williams: I think the emphasis, inasmuch as it looks at regulations in particular, would be on whether the regulation is a useful implement for accomplishing the program.

Mr. Milligan: Fine. Thank you.

Mr. Anguish: Are the program evaluations that you have done now available to the public? Those which you have mentioned are available.

Mr. Toombs: Yes.

Mr. Anguish: With the access to information legislation that is being prepared by the government, do you foresee any problems that might be posed in the area of the objectivity of the evaluations?

Mr. Toombs: We are just now getting into that legislation and working with a Treasury Board task force on a pilot project to see how we can manage it from our point of view. One of the things that we are somewhat concerned with and we have to define are there clauses in Bill C-42 that relate to exemptions and which of our programs we should endeavour to, when the time comes when we are asked, claim an exemption or otherwise.

We have two obligations. One is to adhere to and support the spirit of the legislation for more openness in government information and, on the other hand, there are some well defined exemptions in dealing with proprietary matters and taxation matters, for instance, all the matters relative to our Petroleum Corporations Monitoring Act. All of the information gathered there is proprietary.

Mr. Anguish: Yes.

Mr. Toombs: We have some very sensitive areas of an international nature in the nuclear area. In almost every one of our areas there are matters that bear on these exemptions. We are just now in the process of working with the Treasury Board task force to see how we are going to deal with this legislation when it is enacted and put into force presumably on July 1 next.

Mr. Anguish: What types of problems did your department encounter insofar as establishing a program evaluation system?

Mr. Toombs: There are two broad types of programs in our department: there are the scientific and technical ones. Possibly Mr. Groot or Mr. Raymond could comment on those. Then, there is the economic and policy type. Dick, would you have any comments on that question.

Mr. Groot: I believe the major problem is in defining what exactly the evaluation is, what is the scope of the evaluation. There are models for this. There was a model introduced by the Office of the Comptroller General and guidelines for these but these have changed. I believe it is the result of experience and it is a regulated process.

The part of the evaluation is the value for money and the effectiveness of the programs. In the science and technology area, that is an extremely difficult and a long-term thing. How do you measure a dollar invested in science? It is in those areas

[Translation]

M. Williams: Je pense que lors de l'étude des règlements, on s'attachera surtout à déterminer si ces règlements sont utiles à la réalisation du programme.

M. Milligan: C'est bien. Merci.

M. Anguish: Ces évaluations de programme que vous avez faites jusqu'à maintenant sont-elles à la disposition du public? Celles dont vous avez parlé sont disponibles.

M. Toombs: Oui.

M. Anguish: Croyez-vous que la loi sur l'accès à l'information qui est actuellement préparée par le gouvernement nuira à l'objectivité de ces évaluations?

M. Toombs: Nous venons d'aborder cette question et nous travaillons, dans le cadre d'un groupe de travail du Conseil du Trésor, à un projet pilote nous permettant de voir comment nous pourrions nous arranger de notre côté. Nous nous préoccuons quelque peu des articles du projet de loi C-42 portant sur les exemptions, et nous devons déterminer maintenant lesquels de nos programmes devraient faire l'objet d'une exemption ou d'une autre dispense; nous voulons être prêts lorsqu'on nous le demandera.

Nous avons deux obligations. Premièrement, il nous faut respecter et appuyer l'esprit de la loi incitant à une plus grande ouverture dans l'information gouvernementale; d'autre part, il y a des exemptions bien déterminées en ce qui a trait aux questions confidentielles et fiscales; par exemple, tous les renseignements recueillis au sujet de notre loi sur le contrôle des sociétés pétrolières sont confidentiels.

M. Anguish: Oui.

M. Toombs: Nous traitons de questions internationales très délicates relativement au domaine nucléaire. Dans presque tous les domaines, il y a des questions touchées par ces exemptions. Nous collaborons actuellement avec le groupe de travail du Conseil du Trésor, pour voir comment nous pourrions faire face à cette loi lors de son entrée en vigueur, probablement le 1^{er} juillet prochain.

M. Anguish: Quels sont les problèmes que votre ministère a rencontrés dans l'établissement de ce système d'évaluation des programmes?

M. Toombs: Notre ministère comporte deux grands types de programmes: il y a les programmes scientifiques et techniques. M. Groot, ou M. Raymond, pourrait peut-être vous en parler plus longuement. Puis, il y a les programmes de type économique et d'établissement de la politique. Dick, voulez-vous ajouter quelque chose à ce sujet?

M. Groot: A mon avis, la principale difficulté, c'est de déterminer exactement ce qu'est une évaluation, quelle devrait être sa portée. Pour cela, nous disposons de modèles. Des lignes directrices et un modèle ont été proposés par le Bureau du contrôleur général, mais tout cela a changé. Je crois que ces changements découlent de l'expérience passée, et tout ce processus est réglementé.

L'évaluation consiste en partie à analyser la valeur obtenue pour les sommes dépensées, de même que l'efficacité des programmes. Dans le domaine de la science et de la technologie, cette évaluation est très difficile et elle ne peut se faire

[Texte]

the quantification of the evaluation process, I think, is a most difficult one. Initially, there was a great deal of enthusiasm and hope that things could easily be quantified. Cost-benefit analysis and all these models were bandied about. But when we started to get into evaluation, it was of course found that this is not as easy as we had thought.

• 2155

Mr. Anguish: These are problems inherent to the design of the system, then?

Mr. Groot: Yes.

Mr. Anguish: Do you see ways they can be overcome?

Mr. Groot: We have to accept the fact that certain things cannot be quantified and we will have to qualify. The government may have to say, well, in the interest of the country we should set aside so many resources for science in Canada as an investment in the future. That is a policy decision, and the government may say we should get less involved in the actual quantification of the resource of that, because it is not possible to predict it; it is an insurance policy for the country. This is now being recognized and it is being included in the evaluation procedures. So I think some of those difficulties are being overcome. As more experience is gained, we will, I think, spend our time more fruitfully as a result of the wisdom gained.

Mr. Anguish: From my understanding of the SEIA system as it could be compared to the program evaluation system, the program evaluation system does not have as detailed a set of rules for coverage. Do you feel if the program evaluation system had a more detailed set of rules to follow, it would be a better system than what it is now? Is that what you are developing as you go along?

Mr. Groot: That is somewhat difficult to answer. I have to answer it in rather general terms. What we are finding out is that the whole government of Canada and all its programs cannot be covered by one set of rules, because these rules become so general they become meaningless. So I think what is evolving is recognition that the central agency will define some guidelines—and this is what they are called now. Certain aspects of program evaluation have to be present.

Mr. Anguish: And then each department will get very specific...

Mr. Groot: Yes. They will have to apply it to their particular programs.

Mr. Anguish: Do you feel confident that is happening in your department now?

Mr. Groot: Absolutely, yes.

Mr. Anguish: Under the program evaluation system, of course, the Office of the Comptroller General has suggested the programs be evaluated every three to five years. You have mentioned that you have chosen five years.

[Traduction]

qu'à long terme. Comment peut-on mesurer le rendement des sommes investies dans le domaine de la science? Je crois que c'est dans cette partie du processus d'évaluation que la quantification est la plus difficile. Au début nous étions très enthousiasmés et espérait bien que tout cela pourrait être facilement quantifié. Les analyses coûts-bénéfices et tous ces autres modèles avaient fait l'objet de nombreuses discussions. Toutefois, lorsque nous avons amorcé l'évaluation, nous nous sommes bien vite rendus compte que ce n'était pas si facile que nous l'avions d'abord cru.

M. Anguish: Alors il y a des problèmes inhérents à la conception même de ce système?

M. Groot: En effet.

M. Anguish: Voyez-vous comment ils pourraient être résolus?

M. Groot: Nous devons accepter le fait que certaines choses ne sont pas quantifiables et il nous faudra les évaluer autrement. Le gouvernement voudra peut-être dire que dans l'intérêt du pays nous devrions consacrer certaines ressources à la science au Canada; il s'agit d'investir dans l'avenir. C'est là une décision de politique et le gouvernement décidera peut-être que nous devrions nous occuper moins de quantifier les ressources ainsi dépensées, puisqu'il est impossible de prédire les résultats; il s'agit d'une police d'assurance que prend le pays. Cela est maintenant reconnu et on en tient compte dans les procédures d'évaluation. Je crois donc que certaines difficultés ont été résolues. Je crois qu'au fur et à mesure que notre expérience s'accroîtra, notre utilisation du temps sera plus fructueuse.

M. Anguish: Si j'ai bien compris le système SEIA, si on le compare au système d'évaluation des programmes, on constate que ce dernier système ne comporte pas de règlements aussi détaillés quant aux éléments analysés. Si le système d'évaluation des programmes était réglementé de plus près, croyez-vous qu'il s'en trouverait amélioré? Est-ce que vous tentez de le faire maintenant?

M. Groot: Voilà une question difficile. Je dois vous donner une réponse plutôt générale. Nous avons constaté que l'évaluation de tous les programmes du gouvernement du Canada ne peut se faire en fonction d'un seul ensemble de règlements. Ces règlements deviennent tellement généraux qu'ils perdent toute signification. On reconnaît donc de plus en plus que l'organisme central doit mettre au point des directives... c'est le nom qu'on leur donne maintenant. Il faut maintenir certains aspects de l'évaluation des programmes.

M. Anguish: Puis chaque ministère apportera toutes sortes de précisions...

M. Groot: En effet. Il devront appliquer ces directives en fonction de leurs programmes particuliers.

M. Anguish: Croyez-vous que cela se produit actuellement au sein de votre ministère?

M. Groot: Absolument.

M. Anguish: Le bureau du Contrôleur général a recommandé que les programmes soient évalués tous les 3 ou 5 ans, dans le cadre de ce système d'évaluation des programmes. Vous dites avoir choisi un cycle de 5 ans.

[Text]

Mr. Groot: Yes.

Mr. Anguish: That is what I took from your statement.

Mr. Toombs: We might do the Oil Import Compensation Program more frequently. But with these research-oriented programs the five-year cycle seems to be the one to proceed on.

Mr. Anguish: The Economic Council of Canada at one time I guess recommended from five to seven years as opposed to three to five. Do you feel that is too long or it would be better for you to go into that longer cycle?

Mr. Toombs: I raised this with our people. They seem to think five is the optimum period. Some of these programs might really need looking at, I think, over a five-year cycle. I think Mr. Groot has explained the difficulty we have in our type of work, certainly on the scientific side of the house. We know what all the inputs are, in dollars and PY'S and so on, but it is going to take a long term to measure the output. The research going into energy today is not going to be realized, some of it, until the 1990's; and how do you measure the output? It so happens that all of the programs we have done under this régime, all except the oil import compensation program, are in the research and developmental area.

• 2200

Mr. Anguish: How do you evaluate something that spans such a period of time? Do you guess at it, or have you left it by the wayside? What attempts do you make to do that?

Mr. Toombs: If you are doing oil sands research, our own energy forecasts predict such and such production from the sands, and I am thinking of in situ research, by the mid-1990s, and you can make some judgments of payout on the research by that period of time. But then you are up against the great uncertainty of what sorts of discount rates you might want to use for a period 15 years down the road. So there are a lot of imponderables. The oil import compensation program, however, was evaluated more in terms of the accountancy practices and procedures. For that, as I say, we brought in outside evaluators and they looked at the effectiveness with which the daily program was being delivered.

Mr. Anguish: Could you make a brief statement on what you plan to do with the evaluation information that you get?

Mr. Toombs: Well, we are just two years into it. We are putting these reports out into the public domain and we hope to get some playback from them. We hope also that when managers sit down to do their program forecasts and their main estimates they will be profiting from the words of wisdom in these reports. So they will have a practical application in house and they should have an information value to the public. We are hoping for some returns from the users, and in this case I suppose the playback would be largely from the oil industry, the electrical utilities, the nuclear industry and the coal industry.

[Translation]

M. Groot: Oui.

M. Anguish: C'est bien ce que j'ai compris.

M. Toombs: Nous évaluerons peut-être le programme d'indemnisations pétrolières un peu plus souvent. Pour ce qui est des programmes de recherche, un cycle de 5 ans semble être préférable.

M. Anguish: A un moment donné, le conseil économique du Canada avait recommandé une évaluation tous les 5 ou 7 ans, et non tous les 3 ou 5 ans. Croyez-vous que ce cycle est trop long ou s'il serait préférable d'adopter ce rythme?

M. Toombs: J'ai parlé de cette question à nos gens. Ils semblent croire que le cycle de 5 ans constitue la période optimum. Certains de ces programmes devraient certainement être réévalués tous les 5 ans. Je crois que monsieur Groot nous a expliqué la difficulté que nous connaissons dans notre genre de travail, et particulièrement dans le domaine scientifique. Nous connaissons toutes les ressources qui sont consacrées à ce secteur, tant en dollars qu'en années-personnes, mais il faut beaucoup de temps pour mesurer les résultats obtenus. Dans certains cas, les recherches énergétiques effectuées aujourd'hui ne produiront pas de résultats avant les années 90; alors, comment mesurer le résultat dans 5 ans? Comme par hasard, à l'exception du programme d'indemnisation du pétrole, tous les programmes analysés dans le cadre de ce système relèvent de la recherche et du développement.

M. Anguish: Comment évaluez-vous des programmes portant sur une telle période de temps? Faites-vous des devinettes? Avez-vous laissé tomber? Quels efforts avez-vous faits en ce sens?

M. Toombs: Dans le domaine de la recherche sur les sables bitumineux, par exemple, nos propres études nous permettent de prédire une production donnée de ces sables; je pense ici à la recherche sur place jusqu'au milieu des années 1990; on peut donc ainsi juger du rendement qu'on tirera de cette recherche d'ici là. Toutefois, il y a aussi de grandes incertitudes quant aux taux d'escompte qui seront en vigueur dans 15 ans. Il y a donc beaucoup d'impondérables. Cependant, le programme d'indemnisation pétrolière a été évalué plus en fonction des pratiques comptables. Je le répète, nous avons utilisé à cette fin des évaluateurs privés qui ont analysé l'efficacité de l'application de ce programme.

M. Anguish: Pouvez-vous nous expliquer brièvement ce que vous comptez faire des renseignements tirés de cette évaluation?

M. Toombs: Nous avons entrepris ce travail il y a deux ans seulement. Nous publions ces rapports et nous espérons obtenir quelques observations. Nous espérons par ailleurs que lorsque les gestionnaires prépareront leurs prévisions de programmes et leurs budgets principaux, ils profiteront des constatations pertinentes contenues dans ces rapports. Ils seront donc utiles chez nous et ils devraient pouvoir fournir des renseignements au grand public. Nous espérons obtenir des réactions des utilisateurs et dans ce cas-ci, je présume que ces intervenants seraient essentiellement des représentants de l'industrie pétrolière, des services publics d'électricité, de l'industrie nucléaire et houillère.

[Texte]

Mr. Anguish: Is there a formalized procedure for the information that is arrived at in program evaluations to get on to senior management, and from senior management to cabinet, I guess, if it affects policy decision?

Mr. Toombs: Senior management will have regard to the recommendations on each one of these reports when it is examining the program forecasts annually. I suppose the findings in these reports will, in one way or another, work themselves into cabinet documents at one time or another in the form of recommendations to cabinet when we are trying to arrive at a recommendation as to where we should put the emphasis on some form of energy research; whether we should go stronger on renewable energy and let up on nuclear, or go into coal liquefaction or coal gasification. There is a range of options, and this will be one of the tools to help us reach a decision on priorities.

Mr. Groot: Could I add something to that? In response to this particular question and as an example of what happens to an evaluation, although this particular one did not fall under the terms of reference of the Comptroller General, it nevertheless was a very extensive review with input form, I believe, 260 hearings and presentations across the country in terms of the national needs for surveys and mapping. This resulted in a report with fifty-odd recommendations, and these were all acted on and have basically resulted in the next five-year direction of the national surveys and mapping program. In other words, we went to the user, we spoke with our audience, we obtained this input. These comments were assessed by people who do not work in the branch and who are concerned and informed citizens. They came back and we have taken it very seriously, and it is the cornerstone of our planning system.

• 2205

Mr. Anguish: You have touched on something that concerns me on the objectivity. I understand that some of your evaluations are done, as you mentioned before, outside by consultants and I can understand how the objectivity is maintained there. You touched on something else about the fact that people from outside the program have some input into it. I assume that is to maintain objectivity. Are there other things that you do to maintain objectivity for program evaluations that are done internally within that program or within the department?

Mr. Toombs: There are many competing needs within a department such as ours and the deputy minister, of course, is the final referee. I guess the competitive element within the department among the several programs would be an important factor.

The Chairman: Would you explain that just a little bit, please?

Mr. Toombs: I was just pointing out that we have numerous programs within the department both on the scientific and technical side on the economic side and, in the matter of

[Traduction]

M. Anguish: Existe-t-il une formule officielle par laquelle des renseignements tirés des évaluations seront communiqués à la haute direction, et éventuellement au Cabinet, s'ils ont une certaine incidence sur les décisions de politique?

M. Toombs: La haute direction analysera les recommandations de chacun de ces rapports lors de l'étude annuelle des projections relatives aux programmes. Je présume que d'une façon ou d'une autre, les conclusions de ces rapports se retrouveront éventuellement dans les documents du Cabinet, sous forme de recommandations, lorsque nous tentons de déterminer si nous devrions accorder plus d'importance à certaines recherches énergétiques plus qu'à d'autres; cela sera utile quand nous devrons déterminer si nous devons accorder plus d'importance à la recherche sur les ressources énergétiques renouvelables, en laissant de côté l'énergie nucléaire, si nous devons faire plus de recherche sur la liquéfaction et la gazéification du charbon. Nous disposons d'un éventail d'options et ces données seront l'un des outils qui nous aideront à prendre une décision quant à nos priorités.

M. Groot: Permettez-moi d'ajouter quelques mots. En réponse à cette question, voici un exemple de ce qui se produit lors d'une évaluation, quoi que celle-ci n'ait pas été faite aux termes du mandat du contrôleur général. Il s'agit néanmoins d'une étude très complète qui, si je ne m'abuse, a amené la tenue de 260 audiences et exposés partout au pays. Il s'agissait de déterminer les besoins du pays en matière de relevés cartographiques. Nous avons tiré de cette évaluation un rapport comportant une cinquantaine de recommandations; elles ont été mises en œuvre et constituent essentiellement l'orientation du programme national de relevés cartographiques pour les cinq prochaines années. Autrement dit, nous avons consulté l'utilisateur, nous avons discuté avec notre client et nous avons obtenu sa participation. Toutes ces observations ont été évaluées par des gens qui ne travaillent pas au sein de la direction et qui sont des citoyens renseignés et intéressés. Nous avons accordé beaucoup de sérieux à leurs propos et c'est ce qui constitue maintenant la pierre angulaire de notre système de planification.

M. Anguish: Le sujet que vous abordez m'inquiète, sur le plan de l'objectivité. Je sais que vous confiez certaines de vos évaluations à des experts-conseils et je comprends que vous maintenez ainsi un certain degré d'objectivité. Vous avez ajouté que l'on faisait aussi appel à des personnes extérieures au programme. Je suppose que c'est pour la même raison. Avez-vous pris d'autres mesures, dans le cadre du programme ou du ministère pour garder une certaine objectivité dans le cas des évaluations de programmes?

M. Toombs: Un ministère tel que le nôtre doit répondre à bien des besoins opposés et c'est le sous-ministre qui est chargé, au bout du compte, de prendre la décision définitive. Je suppose que la concurrence entre les différents programmes du ministère constitue un élément important.

Le président: Pourriez-vous nous éclaircir quelque peu cette question?

M. Toombs: Le ministère compte une série de programmes à caractère scientifique, technique et économique; pour ce qui est de l'établissement des priorités budgétaires pour chaque

[Text]

priority setting for program budget purposes and doing the main estimates, the deputy minister and the top management is going to be guided by the results of these various studies.

The first study that was undertaken was the Polar Continental Shelf Project. There was considerable doubt at that time, that was two or three years ago, whether that project should be continued. The strong doubts in that respect led to it being the first candidate. After they had made the internal evaluation and consulted with the user public, the evaluation led to the conclusion that the program should be continued and it should be supported.

Mr. Anguish: I have a further question that Eric reminded me about. Most of the departments and agencies are saying to the Office of the Comptroller General, Oh, yes, the program evaluation system is good; it is a necessary thing and we wish to compete in it. However, something that has come up during the hearings that we have held is that it appears that some departments or agencies are only putting in about one sixth of the required resources to, in fact, carry out the program evaluation system. I was wondering if you feel that within your department you are making available all the resources that are necessary in the opinion of the Office of the Comptroller General to have this program evaluation system be a success.

Mr. Toombs: I think the projects that are and have been done have been done very thoroughly. Having regard to the number of programs we have in our department and the ones that are oncoming in the energy area, it will probably require a greater effort, a greater input of time and talent. You see, we are only doing one program at a time. Right now, with the relatively small staff that we have—there are just three or four people working full time plus whatever outside consultants they may employ—it is just engaged in one study. As I mentioned they are doing the geological survey programs now.

But possibly for a department such as ours with many programs in energy and conservation and the scientific side of the house, we possibly should have two or three evaluations going on at once. We have, of course, in connection with the program forecasts a sort of evaluation but I am speaking of these in-depth reviews, which are done on a five-year cycle. So, in answer to your question I think we should be doing more.

Mr. Anguish: Has your department talked about the fact that there are more resources required for the program evaluation system and do you have a plan for making those resources available?

Mr. Toombs: The people engaged in this work in our planning an evaluation sector are certainly pushing on it.

Mr. Anguish: I imagine they are.

• 2210

Mr. Toombs: I suppose it will be considered at the next round of the program forecast later in the year.

The Chairman: Thank you, Mr. Anguish. Mr. Cook.

Mr. Cook: It is getting late now and I will try to be brief. Just a quick question.

[Translation]

programme et des prévisions budgétaires en général, le sous-ministre et la haute direction s'inspirent des résultats des diverses études en question.

La première portait sur le plateau continental polaire. On s'est demandé à l'époque—il y a deux ou trois ans—s'il convenait de la poursuivre. C'est après avoir bien hésité qu'on a décidé de faire un premier essai. On s'est mis d'accord pour poursuivre et appuyer le programme après avoir procédé à une évaluation interne et consulté les clients.

M. Anguish: J'ai une autre question à poser à laquelle Eric vient de me faire songer. La plupart des ministères et organismes disent au bureau du Contrôleur général que le système d'évaluation des programmes est satisfaisant, qu'il est nécessaire et qu'ils veulent y participer. Or, il ressort de nos audiences que certains d'entre eux n'y consacrent qu'un sixième des ressources nécessaires. Estimez-vous que votre ministère attribue bien le budget que le bureau du Contrôleur général estime nécessaire pour mener à bien l'évaluation des programmes?

M. Toombs: J'estime que l'évaluation des programmes actuels et passés a été très exhaustive. Bien sûr, étant donné le nombre de programmes déjà lancés ou prévus, dans le domaine de l'énergie, notre ministère devra probablement investir davantage de temps et d'efforts. Nous ne travaillons que sur un programme à la fois; en effet, notre personnel est relativement réduit, nous n'avons que trois ou quatre employés à temps plein plus quelques experts-conseils. Je vous l'ai déjà dit, on s'occupe actuellement des programmes de la Commission géologique.

Effectivement, un ministère à caractère scientifique comme le nôtre, qui s'occupe d'un grand nombre de programmes dans le domaine de l'énergie et de la conservation, devrait mener simultanément deux ou trois évaluations à la fois. Nous menons, par ailleurs, tous les cinq ans, une sorte d'évaluation dans le cadre des prévisions de programmes mais il ne s'agit pas d'examen en profondeur. Pour répondre à votre question, je pense effectivement que nous devrions en faire plus.

M. Anguish: A-t-on discuté, dans votre ministère, du fait que le système d'évaluation exige davantage de ressources et envisagez-vous de libérer des sommes supplémentaires?

M. Toombs: Les représentants des services de la planification et de l'évaluation le réclament instamment.

M. Anguish: J'imagine.

M. Toombs: Je suppose que l'on examinera cette question ultérieurement, lors de la prochaine série des prévisions de programme.

Le président: Merci, monsieur Anguish. Monsieur Cook.

M. Cook: Il se fait tard et j'essaierai d'être bref. Une petite question.

[Texte]

The Chairman: Excuse me, do you have any objection to staying a little longer? We are overtime already.

Mr. Toombs: No; not at all.

The Chairman: Thank you.

Mr. Cook: I presume there are officials of your department in Paris at the present time, at the emergency allocation exercises. Is that correct?

Mr. Toombs: Yes.

Mr. Cook: Okay. If you had said, no, then I had several questions. Since you have said yes, that takes care of that.

In the relationship between your department and the National Energy Board—we have had them in and we have discussed it with them—I am curious as to your reactions to the thing. I guess really what the committee is concerned about is overlapping, a duality of function or a duality of research, the same things being done in two areas, and where the National Energy Board is carrying out policy and also making quasi-judicial functions and you are making regulations. I am just curious as to whether there are any conflicts here between you and the National Energy Board. Do you see any overlap in the areas?

Mr. Toombs: I will just make a general comment and, then, Mr. Williams can speak on it.

In the earlier days of the board, when it was first set up and during the first five years, 1960 to 1965, there was quite a bit of conflict. I think that was because it was a new agency, sort of finding its way, and the management was still in the developmental stage. But certainly in the 1970s there was a good working relationship between the board staff and our staff. Of course, the board, when it is going into the decision-making process, based on evidence put before it, takes its own counsel, but at the working level there is a good exchange of information that we share in projects.

Its prime function, as we look at it, is that it is a regulatory board but it has in one of its sections in the act a policy advisory function. There has always been some question of whether a regulatory agency should have a policy advisory function but I do not think in recent years it has caused any great problem. I suppose there is the question of whether the minister has the degree of control over the board, from a policy point of view, that he might want to have at some times on matters that relate to, say, the export and import of energy. Certainly at the staff level there are good working relations.

I will ask Mr. Williams to comment more specifically on the legal side of it.

Mr. Cook: Let me carry on, Mr. Williams, because it might simplify things. Then, you can answer a whole bunch of things at the same time.

Do you see any objections to experts from EMR appearing before the NEB, particularly with reference to both areas reporting to the same minister in that policy area? You have a policy section within your department and they have a policy section in theirs. I cannot think of it happening but there could be one NEB policy recommendation and there could be

[Traduction]

Le président: Permettez, seriez-vous d'accord pour rester un peu plus longtemps? Nous avons déjà dépassé l'heure.

M. Toombs: Bien sûr.

Le président: Merci.

M. Cook: J'imagine que des hauts fonctionnaires de votre ministère assistent actuellement à Paris à la conférence sur la répartition de l'énergie en cas d'urgence. Veuillez me reprendre si je me trompe.

M. Toombs: C'est exact.

M. Cook: Très bien. Si vous m'aviez répondu par la négative, je vous aurais posé plusieurs questions.

Pour ce qui est des rapports entre votre ministère et l'Office national de l'énergie dont nous avons entendu les représentants, je voudrais connaître votre opinion sur la question ci-après dont nous avons déjà discuté avec eux. Le Comité s'inquiète du problème du chevauchement sur le plan des fonctions, de la recherche, etc.; en effet, l'Office est chargé de faire appliquer les politiques, il a aussi un rôle quasi-judiciaire tandis que vous établissez les règlements. Y a-t-il conflit d'intérêts entre l'Office et vous? Estimez-vous qu'il y a chevauchement dans ces domaines?

M. Toombs: Mes observations seront générales et je vais demander à M. Williams de prendre la relève.

Au début de la création de l'Office, c'est-à-dire de 1960 à 1965, on s'est heurté effectivement à ce genre de problème. L'organisme tâtonnait encore et la direction n'était pas encore tout à fait constituée, mais dans les années 1970 les rapports de travail entre le personnel de l'Office et le nôtre se sont nettement améliorés. Lorsqu'il doit prendre une décision fondée sur les témoignages qui lui sont présentés, l'Office choisit son propre conseiller mais dans la pratique nous procédons à des échanges de renseignements assez satisfaisants pour les programmes.

L'Office est avant tout un organisme de réglementation mais l'un des articles de la loi précise qu'il a aussi un rôle de conseiller en matière politique à jouer. On s'est toujours demandé si un organisme de réglementation devrait se voir conférer un tel rôle mais je ne pense pas que ces dernières années cela ait causé beaucoup de difficultés. Il s'agit de savoir si le ministre, du point de vue politique, peut régir à son gré, quelquefois, des activités de l'Office dans le domaine de l'exportation et de l'importation de l'énergie. Mais assurément, au niveau du personnel, les relations de travail sont satisfaisantes.

Je vais à présent demander à M. Williams de traiter plus particulièrement de l'aspect juridique de la question.

M. Cook: Monsieur Williams, permettez-moi de poursuivre, pour simplifier. Ensuite, vous pourrez répondre à toute une série de questions en même temps.

Vous opposez-vous à ce que des spécialistes du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources comparaissent devant l'Office pour traiter de ces deux questions et en faire rapport au même ministre dans le domaine de la politique? Votre ministère compte une section politique, l'Office aussi. C'est assez difficile à imaginer mais l'Office pourrait présenter une

[Text]

another policy recommendation from the department, with possibilities of conflict again there.

Mr. Williams, what would your comment be, sir?

Mr. Williams: I do not think I could play up any conflicts that I know of between the department and the board. It occasionally happens that the board makes one recommendation and the minister asks the department to evaluate it, give some consideration to it. Mr. Toombs has spoken of the question of ministerial control over that board. You have to realize what the history of that board has been. Back in 1957 a government fell as a result of an energy debate, the pipeline, and there was some anxiety to deal with . . .

An hon. member: 1956.

Mr. Williams: That is right, 1956, followed by 1957.

Mr. Cook: Might I ask, sir, if you have another one of those on the kettle? I personally would like to know about it very much.

• 2215

Some hon. Members: Oh, oh!

Mr. Williams: Well, we all thought there was one other one coming a year or so ago, but it did not turn out just that way. As a result . . .

The Chairman: We are even; you do not get another one.

Mr. Williams: You will be aware, of course, that as a result of considerations like that the board was set up with a view to taking, out of the political arena, the considerations associated with opening pipelines. Additional powers were given to the board to set rates for pipelines to deal with the import and export of power and electricity and oil. Electricity is power under that act but also oil and gas. This advisory function was cast upon them in a rather unusual way. Indeed they can, on their own accord, initiate studies and give advice to the minister. This was all part of setting up a pretty independent kind of a board. The members were all given status as judges, status equivalent to judges, and they were made quite independent. That was a situation that went along fairly smoothly, in political terms, for a number of years.

The board began its operations in 1959 or so, and things carried on until about 1974 when energy matters suddenly emerged as something which achieved a level of public importance which the government felt, as a matter of policy, it had to get a grip on again. Under those circumstances, it found itself confronted with a quite independent board with not much in the way of appeal control over it. There is a provision, whenever the board, under Section 44, determines that it will grant a certificate of public convenience and necessity for opening a pipeline, that their decision has to be approved by the Governor in Council, but it is just an approval or not. It is not an opportunity for them to go back to the board and say do it again. It is not an opportunity for them to say consider this and this and this, and do it again. It is not an opportunity for them to say yes we will approve it but with these conditions. It is the conditions that the board sets or nothing at all.

[Translation]

recommandation à caractère politique qui irait à l'encontre de celle émanant du ministère, suscitant ainsi des divergences entre les deux camps.

Qu'en pensez-vous, monsieur Williams?

M. Williams: Je ne pense pas être en mesure de vous citer d'exemples de ce genre de conflit entre les deux parties. Il arrive cependant que l'Office soumette une recommandation et que le ministre demande au ministère de l'examiner et de l'évaluer. M. Toombs a évoqué la question des pouvoirs de régie qu'exerce le ministre sur l'Office. N'oublions pas l'origine de la création de l'Office. Rappelez-vous qu'en 1957, le gouvernement est tombé suite aux débats sur l'énergie et le pipe-line et l'on craignait de traiter . . .

Une voix: C'était en 1956.

M. Williams: C'est exactement, en 1956 puis encore en 1957.

M. Cook: Puis-je vous demander, monsieur, si vous prévoyez que l'on se heurte à nouveau à ce genre de difficulté? Personnellement, j'aimerais beaucoup avoir des renseignements là-dessus.

Des voix: Oh, oh!

M. Williams: Nous pensions tous qu'il y en aurait un autre l'année dernière, mais cela ne s'est pas produit. En conséquence . . .

Le président: Nous sommes donc quittes.

M. Williams: Vous savez certainement que, à la suite de ce genre de considération, l'office a été chargé d'étudier, de façon aussi apolitique que possible, tous les facteurs relatifs à l'ouverture des pipe-lines. On l'a également habilité à fixer des tarifs pour l'importation et l'exportation d'électricité et de pétrole. En effet, l'électricité relève de cette loi, tout comme le pétrole et le gaz naturel. Il est tout à fait inhabituel de confier un rôle consultatif à ce genre d'office. Certes, il peut, de son propre chef, entreprendre des études et donner des conseils au ministre. Tout cela faisait partie de la constitution d'un office relativement indépendant. Tous ses membres ont reçu le statut du juge, tout au moins un statut équivalent à celui de juge, et ils étaient tout à fait indépendants. Cela a marché assez bien, sur le plan politique, pendant un certain nombre d'années.

L'office a été créé en 1959, ou à peu près, et il a continué à fonctionner normalement jusqu'en 1974, date à laquelle le problème de l'énergie a commencé à revêtir une importance cruciale pour le public, de sorte que le gouvernement a estimé qu'il était temps de reprendre la situation en main. En effet, le gouvernement se retrouvait face à un office tout à fait indépendant dont les décisions n'étaient guère sujettes au droit d'appel. Selon l'article 44 de la loi, chaque fois que l'office décide d'accorder un certificat de «commodité et nécessité publiques» pour l'ouverture d'un pipe-line, cette décision doit seulement être soumise à l'approbation ou au refus du gouverneur en conseil. Ainsi, il est impossible de demander à l'office de modifier sa décision, compte tenu de tel ou tel facteur. Le gouverneur en conseil ne peut même pas approuver cette décision à certaines conditions. Les conditions sont celles que l'office établit et rien d'autre.

[Texte]

Then there are other areas such as rate setting and export and import where, with one exception in respect of exports, there is no appeal at all. The board's decision is final and subject to appeals to the courts and what not, but there is no ability for the executive in charge of the developing policies to get a grip on what it is the board does. I can think of a couple of instances where, in rate-setting exercises, the minister has had his views on how he would have liked a matter to turn out and the board has had a different view.

Mr. Cook: In that particular instance, would it have perhaps enhanced the minister's position had officials of EMR been allowed to appear as witnesses during the Energy Board's hearings?

Mr. Williams: Well, we gave a lot of consideration to that very point at the time and we came down on the side of not allowing departmental officials as witnesses. Departmental officials have appeared before that board on at least one occasion that I know of on another quite different and unrelated matter, but, in fact, we did not put any departmental officials up with a view to getting the department's views before the board.

Mr. Cook: What is the rationale behind that decision?

Mr. Williams: Well, it was perhaps felt not appropriate, in instances where there was an appeal to the Governor in Council, that the department should be putting officials before the board largely with the view of getting the minister's ideas across to the board because in instances such as the openings of pipelines those decisions would go back before Cabinet anyway. We would look a little bad if we tried to influence them one way and then cut them off on an appeal in fact. There would be considerations like that.

There is more to this than meets the eye too in the rate-setting cases. The provinces also have an interest. They often appear before the board, and their posture in the past has been that they rather like the National Energy Board and they figure that the government, if it has views, should make them available to the board, thereby making them available to them too. The federal provincial consultative mechanisms that exist already are what the government, I think, would prefer to use, so there are a number of considerations that affect decisions of that character, but I know that in the cases that you are speaking of it was decided not to put anyone before the board.

• 2220

Mr. Cook: Both of you are in the regulation-making business. Do you consult each other on regulations during the draft form or is the NEB treated at arm's length.

Mr. Williams: Well, speaking personally and informally, yes, we do. Mind you, we are making regulations about a different subject matter than they are, so we do not have a conflict in that regard; But they let us know what they are doing and we let them know what we are doing.

[Traduction]

Il y a d'autres domaines, comme la fixation des tarifs d'importation et d'exportation, ou à part une exception concernant les exportations, il est impossible d'interjeter appel de la décision prise par l'office. En d'autres termes, la décision de l'office est définitive et il est impossible d'interjeter appel, sinon devant les tribunaux, ceux qui sont responsables de l'élaboration des politiques ne peuvent absolument pas savoir ce que fait cet office. Par exemple, en ce qui concerne la fixation des tarifs, il est arrivé à deux reprises que le ministre ait eu telle opinion mais que l'office en ait eu une radicalement différente.

M. Cook: Dans ce cas particulier, aurait-il mieux valu pour le ministre que des représentants du ministère de l'Énergie soient autorisés à comparaître au cours des audiences de l'Office national de l'Énergie?

M. Williams: Nous y avons beaucoup songé, à l'époque, et nous avons finalement décidé de ne pas autoriser des fonctionnaires du ministère à comparaître comme témoins. Certains ont déjà comparu devant cet office, au moins une fois d'après ce que je sais, relativement à une question totalement différente, mais notre objectif n'était pas d'envoyer des fonctionnaires du ministère pour communiquer à l'office les opinions du ministère.

M. Cook: Pourquoi avez-vous pris cette décision?

M. Williams: On pensait que, lorsqu'un appel avait été interjeté auprès du gouverneur en conseil, il n'était pas tout à fait approprié que le ministère envoie des fonctionnaires devant l'office afin de lui faire savoir ce que pensait le ministre car, lorsqu'il s'agissait par exemple de l'ouverture d'un pipeline, ce genre de décision allait fatalement revenir devant le Cabinet. Nous nous serions donc retrouvés dans une situation plutôt délicate si nous avions essayé de les influencer dans un sens pour ensuite supprimer tout appel.

Toutefois, en ce qui concerne la fixation des tarifs, il y a beaucoup d'autres facteurs à prendre en considération. Les provinces ont également un intérêt dans la question. Elles comparaissent souvent devant l'office et, généralement, elles apprécient assez ces mesures; elles estiment aussi que, si le gouvernement fédéral a quelque chose à dire à l'office, il devrait également le dire aux provinces. ... Le gouvernement préfère, je pense, recourir aux mécanismes de consultation fédéraux-provinciaux qui existent déjà; il y a donc un grand nombre de considérations qui influencent des décisions de ce genre, mais, en ce qui concerne les cas dont vous avez parlé, il avait été décidé de ne pas faire comparaître les fonctionnaires devant l'Office.

M. Cook: Vous vous occupez tous les deux de l'élaboration de règlements. Vous consultez-vous au cours de la phase préparatoire ou bien l'Office national de l'énergie est-il tenu à l'écart?

M. Williams: En ce qui me concerne, je puis vous dire que nous nous consultons régulièrement. N'oubliez pas, toutefois, que nos règlements portent sur des sujets différents et qu'il n'y a donc généralement pas de conflit. En résumé, l'Office nous tient au courant de ce qu'il fait et nous en faisons autant.

[Text]

Mr. Cook: And you get input in the meantime.

Mr. Williams: In instances where there is any cross-pollination it would be useful.

Mr. Cook: Okay, let us take it to the other extent now: provinces; other departments of government. You mentioned environment earlier in your discussion. I am thinking of potential conflicts between EMR and various provincial boards and regulatory instruments that have been passed in the individual provinces. Do you run into much conflict in this area?

Mr. Toombs: Well the oil and gas legislation that we administer is only on Canada lands so there is no direct confrontation between, say, our Canada land regulations and the comparable regulations in Alberta or Saskatchewan. There is a closer relationship, I suppose, between the Alberta Energy Resources Conservation Board and the National Energy Board because the former is dealing with everything that happens within the province and what would be available for removal from the province, and then the NEB picks it up at the border. Those two agencies as I understand it, work quite closely together; at least their technical staffs do. The NEB has engineers and geologists in Calgary. They are actually housed in our geological institute, but they work quite closely with the Alberta board in the matter of estimation of oil and gas reserves for purposes of pipeline hearings before both of those bodies, so I think at the regulatory and board level there are quite good working relations and very little conflict. I guess you do not get into conflict until you get up to the political level.

Mr. Cook: At EMR really in terms of any regulations you are dealing with your particular functions at the federal level. There is no conflict then with any regulations by any of the individual provinces.

Mr. Toombs: No. The only regulation, I suppose, that is a potential sort of sleeper, is the Gas Resources Preservation Act of Alberta, which gives that province the authority to withhold the export of gas from the province, and that has always been thought by constitutional lawyers and others to be *ultra vires*, but it has never been a great problem.

Mr. Cook: But up to this point in time there has not been that much conflict.

Mr. Toombs: No.

Mr. Williams: But that is a legal problem that could develop out of interpretation of their statutes as compared to ours, but when you think of it, there should not be a lot of conflict because the regulations we make are made under statutes enacted by Parliament which has an exclusive jurisdiction given to it by the BNA Act and we cannot overlap into their area; the provinces have an exclusive area of their own, and their regulations should not in principle conflict.

Mr. Cook: But, Mr. Williams, compared with some departments consider yourself fortunate.

[Translation]

M. Cook: Et, entre-temps, vous recevez d'autres informations.

M. Williams: En cas de polinisation croisée, cela pourrait être utile.

M. Cook: Passons maintenant à l'autre extrême, à savoir les provinces et les autres ministères du gouvernement. Vous avez parlé tout à l'heure d'environnement. Y a-t-il des conflits entre le ministère de l'Énergie et les offices provinciaux au sujet de certains règlements adoptés par des provinces?

M. Toombs: Les lois relatives au pétrole et au gaz naturel que nous administrons ne s'appliquent qu'aux terres de la Couronne et il n'y a donc pas de conflit direct entre les règlements du fédéral et les règlements de l'Alberta ou de la Saskatchewan. Par contre, il y a peut-être une relation plus étroite entre l'Office de conservation des ressources énergétiques de l'Alberta et l'Office national de l'énergie, étant donné que le premier s'occupe de tout ce qui est produit dans la province pour être exporté et que l'Office national de l'énergie en prend charge à la frontière. Ces deux organismes travaillent donc en étroite collaboration, tout au moins leur personnel technique. L'Office national de l'Énergie a des ingénieurs et des géologues à Calgary. En fait, ce personnel occupe des locaux de notre Institut géologique et travaille en étroite collaboration avec l'Office albertain en ce qui concerne l'estimation des réserves de pétrole et de gaz naturel dont il est question au cours des audiences organisées par ces deux organismes. Je pense donc que des relations de travail harmonieuses ont été établies entre ces deux offices. En fait, il n'y a pas de conflit tant qu'il n'est pas question de politique.

M. Cook: En ce qui concerne les règlements, le ministère de l'Énergie exécute les fonctions particulières qui lui reviennent au niveau fédéral. Il n'y a donc pas de conflit entre ces règlements fédéraux et ceux qui sont adoptés par les provinces.

M. Toombs: Non. Le seul règlement qui pourrait être un conflit latent est le "Gas Resources Preservation Act" de l'Alberta, loi qui permet à la province de refuser l'exportation de son gaz naturel; bon nombre d'experts constitutionnels estiment que cela serait «*ultra vires*», mais cela n'a jamais causé de graves problèmes.

M. Cook: Jusqu'à présent, tout au moins.

M. Toombs: En effet.

M. Williams: Toutefois, l'interprétation de leurs lois, comparées aux nôtres, risqueraient de poser des problèmes juridiques mais, lorsqu'on y réfléchit bien, il ne devrait pas y avoir tellement de conflits étant donné que nos règlements relèvent de lois adoptées par le Parlement, lequel s'est vu confié par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, compétence exclusive en la matière; par ailleurs, les provinces ont des compétences exclusives dans certains domaines et leurs règlements ne devraient pas, en principe, entrer en conflit avec les nôtres.

M. Cook: Monsieur Williams, vous reconnaissez que, en comparaison de certains autres ministères, vous avez plutôt de la chance.

[Texte]

Mr. Williams: Yes, I acknowledge, of course, that there can be problems, but essentially there should not be.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. Mr Toombs, you touched just very briefly, I believe, in your opening remarks that you favoured the funding of public interest groups to intervene in the establishment of regulations. Does your department at this time fund any public interest groups or do you have funds available for that purpose?

Mr. Toombs: No, we do not. I think, if I were to speak in sort of a qualified way in the matter of funding public interest groups, I think if there is a national interest involved and if the people who are or should be appearing before a regulatory agency are not able to appear primarily for financial reasons, but they could make a good contribution, I think they should be assisted. This is primarily a question that comes up with reference to the hearings of the National Energy Board. I guess the most important example of large-scale funding was in connection with the Berger inquiry and some of the earlier inquiries. The Department of Indian Affairs and Northern Development had a very large fund controlled by Mr. Justice Berger for interveners and also for native groups.

• 2225

I do not think we have any fund in this respect. It has often been discussed with the National Energy Board. I do not know whether you have raised it with them. I think their problem would be one of precedence, as they have so many hearings. If you began to assist one group that was concerned with an issue in British Columbia, you would certainly then have to assist a group that was concerned with an issue from the Maritimes, and so on.

I do not think they have ever arrived at a formal system of financing interveners before the courts. I would think one criterion, if one did this, would be that it should be fifty-fifty; that is, the agency in question, say our department or the Department of Indian Affairs, might put up 50 cents for each 50 cents put up by the intervener. That would be one criterion, I would suggest. Another is that there would have to be some screening, some priority setting, so that it should only relate to national questions or, in special circumstances, a situation where the board felt it could get very important advice from a source which just could not finance a hearing.

Mr. Anguish: But your department, Energy, Mines and Resources, has never, to your knowledge, actually funded a group.

Mr. Toombs: Not to my knowledge.

Mr. Anguish: Have you ever received such a request for funds?

Mr. Toombs: Oh, many times, many times, I will not name names, but there have been various interests, ones more associated with universities, which have come forward quite often. It was a common request during the Mackenzie Valley pipeline days and matters that flowed out of that.

[Traduction]

M. Williams: Certes, il peut y avoir des problèmes, mais, de façon générale, il ne devrait pas y en avoir.

Le président: Monsieur Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président. Monsieur Toombs, vous avez dit très brièvement, dans vos remarques préliminaires, qu'il faudrait aider financièrement les groupes d'intérêt public afin de leur permettre de participer à l'élaboration des règlements. Votre ministère le fait-il à l'heure actuelle?

M. Toombs: Non. Toutefois, si la question suscite un intérêt national et que les personnes qui devraient comparaître devant un organisme de réglementation ne peuvent pas le faire pour des raisons financières, j'estime qu'elles devraient recevoir une aide financière. . . . La question se pose principalement dans le cas des audiences de l'Office national de l'énergie. Je suppose que l'exemple le plus frappant de financement important se rapporte à l'enquête Berger et à certaines enquêtes qui ont précédé celle-ci. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien avait en effet mis à la disposition du juge Berger un crédit très important permettant d'aider les participants et les groupes autochtones.

Je ne crois pas que nous ayons des fonds pour ce genre de choses. Il y a eu de nombreuses discussions à cet égard avec l'Office national de l'énergie. Je ne sais pas si vous leur avez posé la question. Je crois que le problème dans le cas de l'Office serait un problème de préséance étant donné le nombre d'audiences. Si l'on assiste financièrement un groupe de Colombie-Britannique, il faut également pouvoir aider un groupe venant des Maritimes, etc.

Je ne crois pas que l'on ait jamais établi de système officiel d'aide financière aux participants. Je suppose qu'en pareil cas il faudrait que l'organisme en question, qu'il s'agisse de notre ministère ou du ministère des Affaires indiennes, contribue la moitié des frais et le participant l'autre moitié. Ce serait une façon de régler la situation. Une autre serait d'établir une liste de priorités, par exemple, des questions nationales venant en tête ou certaines circonstances particulières où il serait très important d'obtenir des renseignements, pour l'obtention desquels une aide financière se révélerait indispensable.

M. Anguish: Oui, mais votre ministère, le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, n'a jamais donné d'aide financière à aucun groupe à votre connaissance.

M. Toombs: Non, pas à ma connaissance.

M. Anguish: Vous a-t-on déjà présenté une telle demande?

M. Toombs: De très nombreuses fois. Je ne citerai pas de noms, mais certains groupes d'intérêt, certains associés aux universités, nous ont demandé de l'aide très souvent. En fait, de telles demandes étaient courantes au moment de l'étude du pipe-line du Mackenzie et par la suite.

[Text]

Mr. Anguish: Can you give us a sort of cross-section of the groups that applied? You mentioned universities. Are there others that you can think of?

Mr. Toombs: There are two main groups. They are university researchers, professors, who really would be in a position to make a contribution but would need some funds for their students to do the backup research. Then there would be other groups, like some of the environmental ones; groups like Energy Probe and Friends of the Earth, to mention a few. Groups of that type.

Mr. Anguish: One of the ideas, as an alternative to the funding of public interest groups, has been the creation of a public interest advocate who would intervene on behalf of public interest groups.

Mr. Toombs: Yes.

Mr. Anguish: Do you favour that as opposed to direct funding? Do you have some comments you could offer us on a public interest advocate?

Mr. Williams: That is a subject which, together with the earlier aspect of it that has already been discussed, has been considered, I think by an interdepartmental committee. An effort was made to develop some kind of policy that the government might adopt. There were several departments involved, and it was to have been the job of the Department of Justice, I think, to work up a recommendation to ministers. That was some years ago. I believe a policy was developed but I do not think it was ever dealt with by ministers. I believe a committee report was put up but it was never finally dealt with.

I cannot remember what the recommendations of that interdepartmental committee were, but I can remember what we suggested in that regard; we did not favour a public advocate. A lot of considerations go into that. The questions were who would fund it, where would it be launched, what department would be involved in it, what access to information would he always have. There was the concern that he would be seen to represent adequately all the outside groups which might wish to speak in effect through him. It was felt—and I think it is largely felt by all lawyers involved, and there was a large delegation of them from the Justice Department—that it would be better to let the people who want to speak, speak for themselves.

• 2230

But we felt some public funding should be made available. We had before us the example of the Berger Inquiry. Those moneys were put in the hands of Berger himself, and he distributed them as he saw fit. We felt that was not really a bad idea, but there should be certain criteria about who gets the money. It should probably be available only for genuine public-interest groups; that is, persons interested in pushing a view which the tribunal itself felt was in the national interest should be exposed and which but for the funding probably would not be exposed in public. They should probably only, as we mentioned before, give matching grants. We thought there

[Translation]

M. Anguish: Pourriez-vous nous donner une idée des différents groupes qui vous ont présenté des demandes? Vous avez parlé des universités, y a-t-il d'autres milieux dont vous vous appelez?

M. Toombs: Il y a deux groupes principaux: les chercheurs universitaires, les professeurs, qui pourraient faire une contribution, mais auraient besoin de financement pour permettre à leurs étudiants de faire les recherches nécessaires. Il y a ensuite d'autres groupes environnementalistes, comme *Energy Probe* et *Friends of the Earth*, pour ne mentionner que ceux-là.

M. Anguish: On a suggéré, comme alternative au financement de groupes d'intérêt public, la création d'un poste d'avocat de l'intérêt public qui interviendrait pour le compte de différents groupes.

M. Toombs: Oui.

M. Anguish: Seriez-vous en faveur de cette façon de procéder par rapport au financement direct? Que pensez-vous d'un avocat de l'intérêt public?

M. Williams: Cette question ainsi que l'autre dont on a déjà discuté ont été étudiées par un comité interministériel. On a en effet essayé d'établir une politique que le gouvernement pourrait adopter en ce sens. Plusieurs ministères étaient en cause et il revenait au ministère de la Justice de faire une recommandation à cet égard destinée au ministre. Il y a de cela quelques années. Je crois qu'une politique en ce sens a été élaborée, mais je ne suis pas sûr qu'elle ait jamais été étudiée par les ministres. Le rapport du comité a été rédigé, mais on n'a jamais statué sur cette question.

Je ne me rappelle pas quelles étaient les recommandations de ce comité interministériel, mais je me rappelle ce que nous suggérions à cet égard. Nous n'étions pas en faveur d'un avocat de l'intérêt public. Les questions que l'on se posait étaient les suivantes: d'où viendraient les fonds, quel ministère serait impliqué, de quel accès à l'information cet avocat jouirait-il? On s'était préoccupé du fait que cette personne devrait représenter comme il se doit tous les groupes extérieurs dont il serait le porte-parole. Les avocats qui s'occupaient de la question, et il y avait une grande délégation d'avocats provenant du ministère de la Justice, estimaient qu'il vaudrait mieux permettre aux gens qui voulaient présenter des instances de le faire eux-mêmes.

Quant à nous, nous pensons qu'il faudrait prévoir des fonds publics. Nous avons eu l'exemple de l'enquête Berger. Les crédits ont été mis à la disposition du juge Berger lui-même qui les a répartis comme bon lui a semblé. Nous avons pensé que ce n'était pas une mauvaise idée, mais qu'il faudrait prévoir certains critères concernant les personnes qui obtiendraient l'argent. Les fonds devraient sans doute être mis à la disposition de groupes représentant véritablement l'intérêt public, c'est-à-dire des gens disposés à faire valoir un point de vue qui serait, de l'avis du tribunal lui-même, dans l'intérêt public d'être exprimé et qui ne pourrait l'être si des fonds

[Texte]

was a lot of virtue in making the public-interest group put up at least some of the money, and 50 per cent would be a big help, but it would also ensure we were not funding cranks.

We thought also there should probably be some kind of an audit of how the money was spent. Although we did not feel the government ought to be exposed to political accountability for it, we felt the money should be given and they should do with it more or less as they felt was necessary, because we did not want anyone to feel we were imposing our policy along with our money. Of course, that is always a sensitive point. It is a sensitive point from an outsider's point of view, but we have never found ourselves able to control the attitudes those people took in making representations against departmental views, so I do not suppose there is an awful lot of danger of that. But you do have to be open about the matter.

There is always the question of where the funds should come from; who is going to ask Parliament for them—the question of: when anyone comes to this department, we always say, well, we just do not have the funds for that kind of thing.

Mr. Anguish: That brings up my next question. Following that funding route, there are some who feel direct funding from a department or from a commission would in fact inhibit the intervener in the presentation he would give. Of course, the alternative to that is having a central agency of some kind which would give out the funding to interveners in different areas of input they might want to have. Would you favour that sort of concept; of having a central agency to do the funding?

Mr. Williams: Yes, probably. I am not absolutely certain, as I say, if the money came out of EMR's pocket we would in any way be able to influence those people just because we paid them some money. On the other hand, I say you do have to be open about it, and I think there probably should be some money. The question is how much. How many different tribunals are involved? How do you budget for it? Who is going to show up? In the northern pipeline debate it turned out there were a lot of people who were interested in the thing, a lot of apologists—and there were also things you might not wish to fund.

You will remember there was an attack mounted on the Chairman of the National Energy Board as being biased, he having been prior President of CDC, through his activities. He had come from there and he had been part of the Arctic Gas Pipeline group at one point. They mounted an attack on him where the board asked him to retire. He would not do it. They appealed by way of *certiorari* to the Federal Court and they got a decision which effectively pulled him off the board; and he left and ultimately resigned from the board. The push to attack the chairman was largely at the hands of one of one of the public-interest groups. It was led by a lawyer who was a professor in Toronto. He was successful in pushing his point. But the question arises: that was an entirely peripheral issue not associated with the merits of the case before the board: should it have been funded? It was not, as it turned out, but should it have been? I find it difficult to believe that it should have been.

[Traduction]

n'étaient mis à la disposition du groupe en question. De toute façon, il faudrait, comme nous l'avons dit précédemment, que ces fonds proviennent à 50 p. 100 du groupe lui-même, ce qui permettrait, en plus d'aider le groupe, de s'assurer que celui-ci fera une contribution valable.

Nous avons pensé également qu'il faudrait prévoir une vérification comptable des dépenses. A notre point de vue, le gouvernement ne devrait pas être politiquement responsable des fonds dont l'utilisation devrait être laissée à ceux qui en bénéficient. Ceux-ci devraient être libres de les utiliser comme bon leur semble car il ne faudrait pas donner l'impression que nous imposons notre politique en mettant ces fonds à la disposition des groupes, ce qui représente toujours un point névralgique. Cela n'est cependant pas le cas, puisque nous n'avons jamais pu empêcher des gens ayant un point de vue contraire au nôtre, d'exprimer ce point de vue. Il faut cependant faire attention et clarifier les choses.

Il y a également la question de la provenance des fonds.

M. Anguish: Cela m'amène à poser ma question suivante: ainsi donc, certaines personnes estiment qu'en recevant des fonds d'un ministère ou d'une commission, on se sentirait lié. Évidemment l'autre possibilité, est de prévoir un organisme central qui distribuerait les fonds. Seriez-vous en faveur de pareil concept?

M. Williams: Sans doute. Je ne crois pas d'une part que l'on pourrait influencer certaines personnes tout simplement parce qu'on leur donne des fonds, mais d'autre part il faut être ouverts et il faut prévoir la possibilité de subventions. Les questions sont des questions pratiques, quelles sommes sont appliquées? Comment prévoir l'allocation de fonds au budget? Qui présentera une demande? Dans le cas du débat sur le pipe-line du Nord, beaucoup de personnes voulaient exprimer leur point de vue, beaucoup de personnes qui étaient en faveur du projet et également des groupes dont on aurait préféré ne pas devoir subventionner l'intervention.

Vous vous rappellerez sans doute qu'on a monté une attaque contre le président de l'Office national de l'énergie en prétendant que son point de vue ne pouvait être objectif, en raison de ses anciennes activités en tant que président de la SEE. En effet, il avait bien été président de cette société et il avait également fait partie du groupe du pipe-line du gaz de l'Arctique. L'intervention menée contre lui a eu pour résultat que l'Office lui a demandé de prendre sa retraite, ce qu'il a refusé de faire. Une demande a été faite à la Cour fédérale, une décision s'en est suivie, décision qui a eu pour effet de lui faire quitter son poste, après quoi il a donné sa démission. C'est principalement un des groupes d'intérêt public qui est responsable de cette attaque et c'est un avocat, professeur à Toronto, qui a lancé celle-ci, avec succès d'ailleurs. Cependant, la question que l'on peut se poser est la suivante: la participation de ce groupe aurait-elle dû être financée à même les deniers publics étant donné qu'il s'agissait

[Text]

• 2235

Mr. Anguish: Would it give it that consistency if it were funded through a central agency?

Mr. Williams: Well, I wonder about that because a central agency would surely have to have some criteria for the disposition of its funds.

Mr. Anguish: But at least it would be consistent throughout government.

Mr. Williams: Well, yes, it would be consistent but, as I say, how are you going to budget in advance for that kind of thing? You could probably have budgeted for some interventions before the NEB on that hearing, but that one got away on a side track that took up several months.

Mr. Anguish: Yes.

Mr. Williams: No one could have planned for that. It took a lot of money, it took somebody's money; they were successful in that, but I am not quite sure how you would budget for that kind of thing, and then there are, of course, all the other boards, commissions, tribunals and agencies around the government. It would be pretty hard to budget for that.

Mr. Anguish: Okay.

Mr. Williams: Of course, there is always the question of accounting for it.

Mr. Toombs: I just wondered too whether some intervenors would want to have their petitions handled through a central advocate. They might prefer much more direct access to the board than they think they might get through a central . . .

Mr. Anguish: I was not thinking of a central advocate, I was thinking of just a central agency to do the funding.

Mr. Williams: To ask Parliament for the funds.

Mr. Anguish: Yes.

One final question, Mr. Chairman. You have said that you do not provide the actual funding to intervenors. Do you provide other services such as legal assistance, research facilities, professional advice in any way?

Mr. Toombs: Well, certainly a lot of people come to us from industry and university to discuss; in the area of energy, energy forecasts, energy studies of various types. This matter, of course, will come even more to the fore when the access to the information act comes into being. I imagine we will have many more requests for documents. And then, on the scientific and technical side of the house, Dick you do a lot for industry and the provinces.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Could I ask you just three short questions. I hope the answer is yes or no. You talked about publication, consultation—the value of it. Do you have any objection to publishing a list of the people with whom you consult, handing

[Translation]

d'une question qui ne portait pas directement sur la question à l'étude dans les audiences en question? On n'y a pas consacré de fonds, mais on aurait dû le faire, selon vous? C'est difficile à croire.

M. Anguish: Si les fonds devaient provenir d'une agence centrale, est-ce que les activités seraient aussi uniformes?

M. Williams: Je me le demande; une agence centrale disposerait de ses crédits selon des critères bien établis.

M. Anguish: Mais les déboursés seraient uniformes partout dans le gouvernement.

M. Williams: Oui, une certaine uniformité existerait, mais comment pourrait-on prévoir un budget pour ce genre de choses? On aurait pu prévoir quelques interventions au cours de cette audience de l'Office national de l'énergie, mais elle a été bloquée pendant plusieurs mois sur une parenthèse.

M. Anguish: Oui.

M. Williams: Personne n'aurait pu le prévoir. Ce déroutement nous a coûté énormément d'argent. Donc, je ne sais pas comment on peut prévoir des fonds pour ces cas-là. Bien sûr, il ne faut pas non plus oublier tous les autres conseils, commissions, tribunaux et agences de gouvernement. Il serait très difficile de prévoir tous les fonds nécessaires.

M. Anguish: D'accord.

M. Williams: Aussi, il y a le problème de justification des dépenses.

M. Toombs: A ce sujet, je me demande si les intervenants aimeraient que leurs demandes passent par un avocat central. Ils préfèrent de loin avoir accès à l'Office qui serait beaucoup plus direct que celui que pourrait leur offrir une agence centrale.

M. Anguish: Je ne pensais pas à un avocat central mais simplement à une agence centrale d'administration de fonds.

M. Williams: Organisme qui demanderait les crédits au Parlement.

M. Anguish: Oui.

Une dernière question, monsieur le président. Vous avez dit que vous ne fournissez pas les fonds aux intervenants. Leur offrez-vous d'autres services comme les conseils juridiques, les services de recherche ou d'autres avis professionnels?

M. Toombs: Il va sans dire que beaucoup d'industriels et d'universitaires viennent discuter de l'énergie, des prévisions et des études diverses. Cette question se fera remarquer davantage avec la mise en application de la Loi sur l'accès à l'information. Je suppose que cela se traduira par une augmentation dans le nombre de documents que l'on nous demande. Aussi, mon collègue, Dick, œuvre beaucoup dans le domaine scientifique et technique dans l'intérêt de l'industrie et des provinces.

M. Anguish: Merci bien, monsieur le président.

Le président: Puis-je vous poser trois petites questions? J'espère que vous y répondrez par oui ou non. Vous avez parlé de la diffusion, de la consultation et de sa valeur. Voyez-vous des objections à ce que soit publiée une liste des gens avec qui

[Texte]

out a public list and allowing people to add their names in terms of consulting before you regulate?

Mr. Williams: I would not think so.

The Chairman: Secondly, do you get involved in or do you know people who are involved in the big mega projects such as building a pipeline, who are dealing with many, many regulatory agencies, say municipalities, provinces, the federal government and maybe a multiplicity of boards? Would it be a fair statement that very often that person or that group applying to do a mega project, such as the pipeline, get whipsawed by various agencies—different criteria; different standards being imposed. If so, if you envisage that as being a problem, how would you feel about a one-stop shopping centre for regulations? They could come in and all the regulators would be there at once so the person could walk out with one package of regulations.

Mr. Toombs: Well, there would be one area, at the federal level, which we have been working on for some time whereby, as Mr. Williams explained, the legislation that we administer in the Canada lands south of 60 is administered by our central organization, by Indian Affairs north of 60. There is a strong view in industry that that function should be consolidated in one or either of the departments. I think that would be a feasible objective. But if you are speaking of pooling . . .

The Chairman: But the Department of Indian Affairs would still have an interest in protecting native rights, I presume.

Mr. Toombs: Oh, yes.

The Chairman: So, could you have Indian Affairs, in whatever capacity, dealing with native rights at the same time that you are dealing with safety or construction regulations—whatever your aspect.

Mr. Williams: Well, you know there are two things about this. People engaged in mega projects are normally big well financed and well equipped. And I do not think very many of them get whipsawed except over political things. For example, I know that the Alberta government is holding up approval of the oil sands project because they want to have a settlement of the difficulties with the federal government they are into now. That is being whipsawed, I guess, but it is at a political level that none of us can really affect. But it is the little guys who are much more likely to get whipsawed than the big ones.

• 2240

Secondly, the best example I know of, and I am sure you know it too, is the national pipeline act, that agency which represents an attempt to get at least the federal guys all on board at one time, so that that project can be dealt with through one agency. It has authority under that statute to draw on the expertise and the people involved in various different agencies which may be involved, so far as that affects the federal structure. I do not frankly envisage ever putting a provincial regulatory group in with any . . .

[Traduction]

vous consultez pour permettre aux intéressés d'y ajouter leur nom avant que vous ne fassiez les règlements?

M. Williams: Je ne crois pas.

Le président: Deuxièmement, est-ce que vous ou quelqu'un que vous connaissiez participant au mega projet comme la construction d'un pipe-line, ont affaire avec de nombreuses agences réglementaires comme des municipalités, les provinces, le gouvernement fédéral et des commissions diverses? Serait-il juste de dire que souvent les personnes ou le groupe faisant demande de participer à un grand projet comme la construction d'un pipe-line, se voient gênés par l'imposition de toutes les normes et les critères qui sont imposés? Si oui, et si vous l'envisagez comme étant un problème, que pensez-vous de l'établissement d'une agence centrale de réglementation? On pourrait alors faire affaire avec tous les responsables de la réglementation à la fois ainsi qu'à une seule série de règlements.

M. Toombs: Depuis un certain temps déjà, ainsi que M. Williams l'a expliqué, nous nous penchons sur le problème de la juridiction. C'est-à-dire, au Sud du 60^e parallèle, les terres canadiennes relèvent de notre organisme central et au Nord de cette frontière, du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. L'industrie croit fermement que l'on devrait charger un seul ministère des tâches administratives. Cet objectif est réaliste, mais de là à consolider . . .

Le président: Le ministère des Affaires indiennes s'intéresserait toujours à la protection des droits des autochtones, je suppose.

M. Toombs: Bien sûr.

Le président: Donc, le ministère des Affaires indiennes s'occuperait des droits des autochtones et vous, des règlements portant sur la sécurité ou la construction, par exemple.

M. Williams: Deux aspects se font remarquer ici. Les personnes intéressées au mega projet sont normalement bien financées et bien équipées. Je ne crois pas que beaucoup d'entre elles se voient gênées par les obstacles d'ordre politique. Par exemple, le gouvernement de l'Alberta se retient d'approuver le projet de mise en valeur des sables bitumineux avant de régler les difficultés actuelles avec le gouvernement fédéral. Il est gêné en quelque sorte, mais c'est un débat politique qui échappe au contrôle de tout le monde. C'est plutôt les petits qui en souffrent pas les grandes entreprises.

Deuxièmement, la Loi nationale sur les pipes-lines constitue le meilleur exemple d'un effort pour rassembler tous les responsables fédéraux en un seul conseil pour qu'une seule agence soit responsable du projet. La provision habilitante autorise l'administration à recourir aux experts des agences concernées dans la mesure où ils sont intéressés par la structure fédérale. Sincèrement, je vois mal comment on pourrait rassembler un groupe de réglementation provincial et . . .

[Text]

The Chairman: Why not invite them to join in so that the burden of regulation will not fall solely on the regulated?

Mr. Williams: I just do not see it happening.

The Chairman: Would it be worth a try in theory?

Mr. Williams: In theory it sounds like a great idea but I am not at all sure that the provinces that would be involved—there might be several of them—would all be prepared to co-operate at one time. I also would have to admit that I have never tried it and I do not know if it has ever been attempted. But if certainly an attempt was made to do that at the federal level, and there would have been a lot of agencies involved there, there are going to be municipal people involved, I suppose, in many instances, pipelines pass through many of them and they may have to get business permits and a whole range of things, construction permits at every level.

The Chairman: I have a last question unless anyone else has some questions. What one or two messages would you like us to take away from here tonight, recognizing the mandate that we have been given?

Mr. Groot: Take away from you or leave you with from us?

Mr. Anguish: Leave with us.

The Chairman: What would you like to leave with us? What would you like us to learn—from this?

Mr. Williams: I think I would like you to get the impression that the department favours regulatory reform, that it has no objection in principle to what it is that is being done. I would like to get across the idea that it is probably a rash move to do it on a broad board, blanket approach without carefully considering all of the difficulties that would be involved in that and without recognizing that there must be quite a number of exceptions.

However, I must admit immediately that I do not see any disposition on your task force to do that and you are diligently engaged in trying to determine what appropriate exceptions might be. Those are things which I think we would be concerned with.

The Chairman: In conclusion—and I hope it is not too much work—you proposed an idea to us which was kind of novel, whereby pre-publication would be the pre-eminent method for screening faulty, poor, unresponsive regulations.

Could you perhaps follow this up in a little more detail, how that would apply with your sunset provision and looking at the areas of exceptions, where you feel that that might not be working in some type of emergency thing. You have obviously given this a fair amount of thought. I think we could benefit from your ongoing contribution to us in that area plus any other areas where you feel that we might benefit. We would appreciate that.

Mr. Williams: I will write down the details of what I was thinking of.

The Chairman: That would be good. Are there any other questions?

On behalf of all of us, we had a bet going that we would be out of here between an hour and an hour and a half. I think

[Translation]

Le président: On pourrait l'inviter à participer pour empêcher que le fardeau de la réglementation ne tombe carrément sur ceux qui y sont assujettis?

M. Williams: Je ne crois pas qu'ils le feraient.

Le président: Vaut-il la peine de mettre la théorie à l'essai?

M. Williams: La théorie est excellente. Toutefois, je suis loin d'être convaincu que les provinces seraient toutes en faveur de collaborer en même temps. Je dois avouer que je ne l'ai jamais essayé et, pour autant que je sache, on ne l'a jamais tenté nulle part ailleurs. Toute tentative au niveau fédéral entraînerait la participation de nombreuses agences, les responsables municipaux, dans plusieurs cas, puisque les pipelines traversent beaucoup de municipalité. Il ne faut pas oublier non plus que les permis de construction sont exigés à tous les niveaux.

Le président: J'ai une dernière question, à moins que quelqu'un d'autre ne veuille prendre la parole. Étant donné notre mandat, quelles conclusions devrait-on tirer de la réunion de ce soir?

M. Groot: Les nôtres ou les vôtres?

M. Anguish: Les vôtres.

Le président: Quel message voudriez-vous nous laisser?

M. Williams: Je voudrais bien que vous compreniez que le ministère est en faveur de la réforme de la réglementation et qu'il ne s'y oppose pas, en principe. Je tiens à vous faire comprendre qu'une approche globale serait imprudente sans tenir bien compte de toutes les difficultés que nous posent les cas exceptionnels.

Toutefois, votre groupe de travail ne semble pas, pour le moment, disposé à le faire et je constate que vous travaillez assidûment à déterminer quels organismes feront exception à la règle. Ce sont là les choses qui nous préoccupent.

Le président: En conclusion, vous avez proposé l'idée nouvelle de publier d'avance les règlements afin de supprimer ceux qui sont inefficaces.

Si ce n'est pas trop vous demander, pourriez-vous approfondir cette question en faisant le rapport avec la disposition portant caducité, et en étudiant les exceptions qui ne cadreraient pas avec un tel système, à votre avis. De toute évidence, vous y avez songé longtemps. On pourrait bénéficier d'une contribution continue dans ce domaine ainsi que dans d'autres domaines qui pourraient nous intéresser. Nous vous serions reconnaissants.

M. Williams: Je vais noter mes idées là-dessus.

Le président: Très bien. Y a-t-il d'autres questions?

On était sûr de pouvoir partir d'ici entre 1 h 00 et 1 h 30. La durée de la réunion indique l'intérêt que nous portons à votre

[Texte]

the length of the time indicates our responsiveness to your answers. All I can say on behalf of every one of us is that this has been most illuminating and most helpful. Thank you very much, we appreciate it.

Mr. Williams: You are very welcome.

The Chairman: This meeting stands adjourned until tomorrow at 9.30, Room 371, where we will be meeting Environment Canada.

Thank you very much, gentlemen.

[Traduction]

égard. Au nom de nous tous, la séance a été très informative et très utile. Merci infiniment, nous vous en sommes reconnaissants.

M. Williams: Il n'y a pas de quoi.

Le président: La séance est levée. Prochaine séance demain à 9 h 30, pièce 371, pour entendre les fonctionnaires d'Environnement Canada.

Merci bien, messieurs.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:30 a.m.:

From the Department of Consumer and Corporate Affairs:

Mr. George Post, Deputy Minister;
Mr. Harry McIlroy, Director, Operations Review;
Mr. John L. Armstrong, Special Projects Officer, Product
Safety;
Mr. James W. Black, Director, Product Safety Branch;

Mr. Frank P. Monteleone, Legal Advisor, CCA Legal
Branch;
Mr. Roy Davidson, Senior Deputy Minister, Bureau of
Competition Policy;
Mr. Geoff Hiscocks, Director, Research.

At 2:30 p.m.:

From the National Energy Board:

Mr. C. G. Edge, Acting Chairman;
Mr. R. B. Horner, Member;
Mr. G. Yorke Slader, Secretary;
Mr. F. Lamar, General Counsel.

At 8:00 p.m.

From the Department of Energy, Mines and Resources:

Mr. R. Toombs;
Mr. R. Williams;
Mr. T. Robirtson;
Mr. R. Grott.

A 9 h 30

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

M. George Post, sous-ministre;
M. Harry McIlroy, directeur, Examen des opérations;
M. John L. Armstrong, agent des projets spéciaux, Sécurité
des produits;
M. James W. Black, directeur, Direction de la sécurité des
produits;
M. Frank P. Monteleone, avocat-conseil, Direction du con-
tentieux C et C;
M. Roy Davidson, sous-ministre principal, Bureau de la
politique de concurrence;
M. Geoff Hiscocks, directeur, Recherche.

A 14 h 30:

De l'Office national de l'énergie:

M. C. G. Edge, président suppléant;
M. R. B. Horner, membre;
M. G. Yorke Slader, secrétaire;
M. F. Lamar, avocat-conseil général.

A 20 heures

Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:

M. R. Toombs;
M. R. Williams;
M. T. Robirtson;
M. R. Groot.

3
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 6

Wednesday, September 24, 1980

26 Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 6

Le mercredi 24 septembre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

Regulatory Reform

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

The Order of Reference

CONCERNANT:

L'Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 24, 1980
(21)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:30 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger and Peterson.

Witnesses: From Environment Canada: Mr. Raymond M. Robinson, Assistant Deputy Minister, Environmental Protection Service; Mr. George M. Cornwall, A/Director General, Policy Planning and Assessment, EPS; Mr. R. C. Fraser, Chief, Socio-Economic Programs, EPS and Mr. A. J. McIntyre, Policy Advisor, Corporate Planning Group, DOE.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Robinson made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 10, 1980 the Chairman authorized that the brief presented by Environment be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "RR-5").

At 12:35 o'clock p.m. the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(22)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 2:05 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook and Peterson.

Witnesses: From the National Farm Products Marketing Council: Mrs. J. Menzies, Chairperson and Mr. C. J. Boyaton, Vice-Chairman.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mrs. Menzies made a statement and, with the other witness, answered questions.

At 4:10 o'clock p.m. the Committee adjourned until 8:00 o'clock p.m. this day.

EVENING SITTING
(23)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 8:02 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook and Peterson.

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 24 SEPTEMBRE 1980
(21)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 30, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger et Peterson.

Témoins: D'Environnement Canada: M. Raymond M. Robinson, sous-ministre adjoint, Services de la protection de l'environnement; M. George M. Cornwall, directeur suppléant, Direction de la planification, de la politique et de l'analyse, S.P.E.; M. R. C. Fraser, chef, Division des programmes sociaux-économiques, S.P.E. et M. A. J. McIntyre, conseiller en politique, Service de la planification du ministère.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Robinson fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 10 juin 1980, le président consent à ce que le mémoire présenté par Environnement Canada soit joint aux procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir Appendice «RR-5»).

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(22)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 14 h 05, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook et Peterson.

Témoins: Du Conseil national de commercialisation des produits de ferme: M^{me} J. Menzies, présidente; M. C. J. Boyaton, vice-président.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M^{me} Menzies fait une déclaration puis, avec l'autre témoin, répond aux questions.

A 16 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 20 heures.

SÉANCE DU SOIR
(23)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 20 h 02, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook et Peterson.

Witnesses: From the Department of Communications: Mr. J. T. Fournier, Senior Assistant Deputy Minister (Policy); Mrs. D. Bélisle, Director of Legal Services and Mr. J. de Mercado, Director General, Telecommunication Regulatory Service.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Fournier made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 10:30 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Témoins: Du ministère des Communications: M. J. T. Fournier, sous-ministre adjoint principal (Politique); M^{me} D. Bélisle, directeur des services juridiques et M. J. de Mercado, directeur général, Service de la réglementation des télécommunications.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Fournier fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

A 22 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, September 24, 1980

• 0933

[Texte]

The Chairman: May we come to order, please. We are continuing our reference into regulatory reform.

I am very pleased to have with us today members of Environment Canada.

Before you start, perhaps I could just say a few words. First of all, we appreciate very much your timely response to our very hasty request for information. Unfortunately, these time limits have been imposed upon us by a very early deadline, December 19, but we appreciate your respect for this.

Second, I think there are many areas in which you can be of great assistance to us in this whole area of regulatory reform. Many regulators and many of the regulated have indicated that environment is a very important issue as far as they are concerned.

• 0935

Third, in our questioning we are relatively informal. We will try not to ask impertinent or policy questions or things that we should not, but sometimes we may stray. Our attempt here is to find out information.

We are happy to have you here with us. Mr. Robinson, perhaps you could introduce the members of your group to us.

Mr. Raymond M. Robinson (Assistant Deputy Minister, Environmental Protection Service, Environment Canada): Thank you, Mr. Chairman, I will do so. On my left is Mr. George M. Cornwall who is the Acting Director General of Policy Planning and Assessment in the Environmental Protection Service. Beside him is Mr. R. C. Fraser who is the Chief of our Socio-Economic Division which, incidentally, is responsible for the preparation of our socio-economic impact analyses of regulations. I am sure that will be an area of particular interest to you. Also with us is Mr. Joe McIntyre who is a Policy Advisor in our Corporate Planning Group of the department.

The Chairman: Mr. Robinson, are you going to proceed by way of a short preliminary statement?

Mr. Robinson: If that is what you would like me to do, sir. We have, as you know, given you a written document and also sought to answer a number of the questions which you posed in your own document. It is entirely over to you. I could say a few things that seem important from where I sit or I can just respond to what you have already got from us.

The Chairman: Would you like to highlight anything before we start?

Mr. Robinson: I will make just a very general observation and keep it very brief.

The Chairman: It is entirely up to you, of course.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 24 septembre 1980

[Traduction]

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît. Nous reprenons notre étude de la réforme réglementaire.

Je suis très heureux d'accueillir aujourd'hui les fonctionnaires d'Environnement Canada.

Avant d'ouvrir le débat, j'ai quelques mots à vous dire. D'abord, nous apprécions que vous ayez accepté si rapidement de comparaître devant nous avec si peu de préavis. Malheureusement, la date limite pour le dépôt de notre rapport, le 19 décembre, nous impose des délais assez courts. Nous vous sommes alors très reconnaissants de les avoirs respectés.

Deuxièmement, je crois que vos opinions nous aideront beaucoup dans nos délibérations sur la réforme réglementaire. Bon nombre de réglementateurs et de réglementés ont indiqué que l'environnement est une juridiction très importante en ce qui concerne la réglementation.

Troisièmement, nos périodes de questions se déroulent de façon relativement informelle. Nous tentons d'éviter les questions inopportunes ou politiques. Il se peut que parfois nous nous écartions du sujet par inadvertance, mais notre but est d'obtenir des renseignements.

Il nous fait grand plaisir de vous accueillir ici aujourd'hui. Monsieur Robinson, vous pourriez peut-être nous présenter les membres de votre délégation.

M. Raymond M. Robinson (sous-ministre adjoint, Service de la protection de l'environnement, Environnement Canada): Merci, monsieur le président. A ma gauche, voici le directeur général suppléant de la Direction de la planification de la politique et de l'analyse au Service de la protection de l'environnement, M. George M. Cornwall. A côté de lui, se trouve M. R. C. Fraser, chef de la Division des programmes socio-économiques qui, à propos, est responsable des études de l'impact socio-économique des règlements. C'est un sujet qui vous intéressera particulièrement, j'en suis sûr. Nous accompagnent également aujourd'hui M. Joe McIntyre, conseiller en politique de la Division de la planification au Ministère.

Le président: Monsieur Robinson, allez-vous commencer avec une courte déclaration préliminaire?

M. Robinson: Si tel est votre plaisir, monsieur le président. Comme vous le savez, nous vous avons envoyé un document contenant nos réponses à plusieurs de vos questions. Je m'en remets entièrement à vous. Je pourrais vous faire part de quelques observations qui me semblent importantes ou simplement répondre aux questions concernant le document que nous avons déjà déposé.

Le président: Avez-vous quelques points à souligner avant de passer aux questions?

M. Robinson: J'ai quelques réflexions assez générales et assez brèves à vous communiquer pour commencer.

Le président: Je m'en remets à vous, bien sûr.

[Text]

Mr. Robinson: It strikes me that the real heart of the challenge that we are faced with as regulators is to seek that very real balance between, shall we say, efficient response to need as perceived by those who are expert in the area, in this particular case of environment, and the importance of bringing into the judgments that govern our response at a very early stage meaningful public input. Those are really the two challenges.

It has been our thought as we have discussed this, examined it and, indeed, experimented with it over the years that there is indeed a need for balance. You can introduce, for example, extremely elaborate systems of consultation. You could even remove outside of the bureaucratic structure the mechanism for the development of regulation. Indeed, those of you who may be familiar with Professor Cohen's work, as Chairman of the First Review Board constituted under the Environmental Contaminants Act, will be aware that in his recommendations he has focused particularly on the desirability of setting up a structure outside of the bureaucratic system to formulate regulations. Obviously, the regulation goes out ultimately under the authority of the minister concerned and, of course, of Parliament, but the concept was that the development of the regulation would be done by an "independent group" outside of the governmental structure. That is what you might call one extreme in terms of the possibility for opening up the regulatory development process. The other extreme, I suppose, is one in which there is virtually no public consultation.

We have historically been not exactly in the centre of that. I think probably just slightly to the conservative side of that because our consultation historically has been with the regulated, the regulatee, if that is the phrase; that is to say with industry. We have extremely full consultation with industry both in terms of developing specific regulatory instruments where we set up task forces with industrial personnel, our own personnel and provincial personnel, and it is out of these task forces that the recommendations come on which we base our regulatory instruments. That is a long practice that has been going on now in our department for virtually the whole life of the department of nearly 10 years. It has worked well in a number of ways but it has certainly given rise to a perception on the part, particularly of public interest groups that we are, to use a phrase they frequently use with us, "in bed with industry", that that is where our primary focus in relationship is and, therefore, how can we be representing a broader concern. We are sensitive to that criticism, and the main thrust that you have seen before you of the proposals for opening up the regulatory process, has really been to try to respond to that criticism. I would say to you, as one who operates on the inside of it, that we do not believe that the criticism is valid in substance, but we can certainly see the reasons for the perception of that. I might make a further comment and perhaps it brings out rather sharply the dilemma between "efficiency" and openness for consultation; that is that we have in fact been extremely fortunate in our use of this task force system with industry, when you compare our experience with that of the United States.

[Translation]

M. Robinson: Le défi qui nous est lancé, à nous les réglementateurs, est d'établir un juste équilibre entre l'application rapide des solutions aux problèmes proposées par les experts, en particulier dans le domaine de l'environnement, et la consultation assez tôt du public afin de pouvoir tenir compte de ses suggestions dans nos solutions. Il s'agit donc d'un double défi.

Nous en avons discuté, nous avons reconnu qu'il fallait obtenir cet équilibre, sans réussir à l'atteindre au cours des années. Par exemple, il est possible de mettre au point un système complexe de consultations. Il est également possible de confier l'élaboration de règlements à un organisme qui soit à l'extérieur de la structure bureaucratique. Ceux d'entre vous qui connaissent les travaux du professeur Cohen, président de la première commission d'étude sur les contaminants établie en vertu de la Loi sur les contaminants de l'environnement, savent déjà que ses recommandations visaient surtout l'établissement d'une structure non bureaucratique de réglementation. Il va sans dire que la réglementation relève en dernier ressort du ministre responsable et du Parlement, mais on voulait charger un groupe indépendant, œuvrant à l'extérieur de l'organisation gouvernementale, d'élaborer les règlements. Voilà une façon extrême d'élargir le processus de réglementation. Je suppose que l'extrême opposé ne permettrait presque aucune consultation avec le public.

Nous n'avons pas encore réussi à trouver le juste milieu. Puisque la consultation a généralement lieu entre le ministère et l'industrie faisant l'objet de la réglementation, on peut dire que nous tendons plutôt vers le côté conservateur. L'élaboration de textes réglementaires particuliers entraîne toujours une consultation complète avec l'industrie et va jusqu'à l'établissement de groupes d'étude comprenant des représentants de l'industrie, de notre personnel et du personnel provincial. C'est sur les recommandations de ces groupes d'étude que nous nous fondons pour rédiger nos textes réglementaires. Ce processus minutieux existe presque depuis la création du ministère il y a près de dix ans. Il a très bien fonctionné à plusieurs égards. Toutefois, les groupes d'intérêt publics ont souvent l'impression que le ministère est de mèche avec l'industrie avec qui il entretient des relations étroites; comment, demandent-ils, le ministère peut-il alors représenter l'intérêt public? Nous sommes sensibles à cette critique, et nos propositions en matière de réglementation tendent avant tout à y répondre. Comme personne directement concernée, je tiens à vous dire que même si nous en comprenons les raisons, nous ne croyons pas qu'elles soient fondées. Je ferai une remarque supplémentaire qui souligne le dilemme entre l'efficacité et la consultation avec le public: en fait l'utilisation que nous avons faite de ce groupe de travail avec l'industrie a été très heureuse par comparaison avec ce qui s'est passé aux États-Unis.

• 0940

In the United States as a generality when EPA wants to develop a regulation, they hire two or three consultants, they

Chaque fois que l'Agence américaine de protection de l'environnement veut faire un règlement, elle doit embaucher deux

[Texte]

have them go out and do their thing and come back with a report on what they believe ought to happen; then they look at these three consultants' reports; they do some kind of adjusting between them and come out with some conclusions. This is basically how it is done. There is virtually none or very little contact between EPA itself and industry in that process. The reason for that, of course, is because they are anxious to maintain an arm's length relationship, because ultimately they will probably be facing each other in a court, because that so frequently is a part of what occurs.

Our system, on the other hand, is designed really to co-opt industry into the process of developing regulations. It is much cheaper, to put it very bluntly. We do not have to spend the enormous sums the Americans do in this area. Industry does a lot of the actual technical work for us and in co-operation with us and we have found historically on a number of specific instances that the end result is better in quality in its knowledge of the processes of industry than the American result. In other words, our system works better and it is cheaper.

Those who have been working this system for some years are, therefore, very nervous that, if in fact we go into an elaborate consultative mechanism, this will break down that relationship with the industry that has served us very well in providing us with technical information.

On the other hand, against that you have this very real concern about public perception—the extent to which bureaucrats behind closed doors with industrialists can be perceived as defending “the environmental interest”. Obviously, in the minds of many they are not so perceived. This is a very real concern. So, it is really with that kind of thrust and that sort of orientation that we are trying to open up the system to involve groups other than industry—additional to industry I should be more precise—in the details and nuts and bolts of regulation development.

The federal-provincial area is another area of great concern, of course. We know perfectly well that both levels of government are involved in the business of environment protection arising from different authorities which they possess. Our concern has been, throughout the history of our activity, to try to rationalize that relationship and we have, as you know from the material we presented to you, developed seven environmental accords with provinces, or I should say environmental accords with seven provinces. We are close to signature of an eighth, that is with British Columbia. Although Quebec and Newfoundland have indicated they would prefer not to have accords, we actually operate within those latter two provinces in a manner very similar to the ones the other provinces where we do have accords. There, again, the concept is very clear; a pooling of information; a sharing of the burden of research and the finding out of information; an implementation on the part of the provinces of federal requirements in principle, or if not, an acceptance that the federal government implements them indirectly themselves. These are the concepts that are built into the accords and every accord is essentially the same. It has worked well or poorly from one instance to another depending on the climate, that obtains in the province at the time that the particular issue is addressed.

[Traduction]

ou trois experts conseils. Ceux-ci font un rapport étudié ensuite par l'Agence. On procède à quelques adaptations avant d'en tirer des conclusions. Voilà essentiellement comment les choses se passent. Il n'existe pratiquement aucun contact entre l'agence de protection et l'industrie au cours de ce processus. On insiste pour maintenir cette relation envers et contre tout, car ces deux groupes auront sans doute à s'affronter devant les tribunaux; c'est la façon habituelle de régler les comptes aux États-Unis.

Au contraire, notre système vise à faire participer l'industrie au processus de réglementation. Il nous coûte moins cher, je vous le dis carrément. La consultation nous évite ces dépenses énormes que doivent faire les Américains dans ce domaine. L'industrie effectue une grande partie du travail technique en collaboration avec nous. Il en résulte généralement un travail de qualité supérieure ainsi qu'une connaissance plus profonde de l'industrie que chez les Américains. En d'autres termes, notre système fonctionne mieux et coûte moins cher.

Ceux qui travaillent dans ce système depuis quelques années craignent qu'un mécanisme complexe de consultation ne brise le rapport avec l'industrie qui nous a bien servi dans le domaine technique.

D'un autre côté, il faut tenir compte de notre réputation auprès du public, de l'idée qu'il se fait de bureaucrates siégeant à huis clos avec les industriels pour défendre l'environnement. De toute évidence beaucoup pensent qu'ils ne le défendent guère. Toutefois, c'est une source de préoccupation réelle. Aussi c'est avec cette préoccupation en tête que nous essayons d'ouvrir le système pour que d'autres groupes participent à l'élaboration des détails de la réglementation.

Les relations fédérales provinciales sont un domaine qui nous préoccupe beaucoup, bien sûr. Nous savons parfaitement que les deux niveaux de gouvernement participent à la protection de l'environnement par le biais de leurs divers ministères et agences. Depuis le début de nos activités, nous faisons un effort pour rationaliser les rapports et, comme vous avez pu constater dans les documents que nous vous avons présentés, nous avons élaboré sept accords environnementaux avec les provinces ou, plutôt, nous avons élaboré des accords environnementaux avec sept provinces. Nous sommes sur le point d'en conclure un huitième avec la Colombie-Britannique. Quoique le Québec et Terre-Neuve aient indiqué qu'elles préféreraient ne pas en signer, notre façon de procéder dans ces deux provinces est analogue à celle qui existe en vertu des accords. Encore là, le raisonnement est explicite. Il s'agit de rassembler des informations, de partager le fardeau de la recherche et des renseignements, de faire appliquer par les provinces les exigences fédérales ou, tout au moins, de faire accepter que le gouvernement central les mette en vigueur indirectement. Voilà les provisions des accords qui se ressemblent toutes au fond. Elles sont efficaces dans la mesure où la province en question s'y intéresse.

[Text]

So, that really is perhaps enough, Mr. Chairman, to give you a sense of where we are coming from, if I can put it that way, and why we are ourselves extremely anxious to develop a more elaborate, a more open, a more thorough consultative process in our own regulation-making.

• 0945

The Chairman: Thank you very much, Mr. Robinson. Could we commence the questioning, please, with Mr. Doug Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Robinson, one of the suggestions in our discussion paper is to expand the socio-economic impact analysis system and before we recommend expanding into areas other than health, safety and fairness, we would like to hear about some of your experiences in your department with the socio-economic impact analyses that have been done, and I understand you have done a couple.

There is a line on page 6 in the statement from your minister to our Chairman that concerns the socio-economic impact analysis, and the line reads:

... the SEIA's to date have been cost-effective analyses not true cost-benefit analyses.

Can you explain that to me, what is meant by that?

Mr. Robinson: This really goes to the heart of what you might call the disappointment in the minds of some regarding the SEIA process as a concept, and let me explain by using one of the two we have actually undertaken to make the point. I do not know which one to pick, it does not really matter, we will take arsenic from gold roasting. We have done two, one is chlorofluorocarbons—the aerosol cans which release chlorofluorocarbons up in the atmosphere that affected the ozone layer—and the other is arsenic from gold roasting plants. We will use the arsenic one because it is a very neat, tight one and is a good one to use as an example.

In the case of the arsenic problem, we were faced with a conclusion by the Department of National Health and Welfare, a conclusion that is fairly widely supported in world literature on the subject, that arsenic in very small quantities, in so-called trace quantities, is a cancer-causing agent, and therefore we ought to move to reduce the presence of arsenic in the environment. That was basically the conclusion. As is so often the case, in the area of identifying health threats for trace contaminants, there was no threshold value given for the contaminant. By threshold value, I mean a so-called safe level. The word safe is never used, as you probably know, in this area because of the uncertainties that surround it. The threshold value is a term that is frequently used, but in terms of the work that was done and the amount of information that they had, they were not able to draw a graph which would say that below this amount of concentration of arsenic in the atmosphere, you were safe, that you would not have any incidence of cancer in the population. So therefore, we were left with a kind of open-ended problem. In other words, we had no guidance in terms of the effect of the substance on what level we should aim at for control; that is the bottom line.

[Translation]

Monsieur le président, je vous ai donné suffisamment de données historiques pour que vous compreniez notre souci d'élaborer un processus de consultation plus ouvert, plus complexe et plus compréhensif en matière de réglementation.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Robinson. La période des questions est maintenant commencée, et c'est M. Doug Anguish qui a la parole en premier.

M. Anguish: Merci, monsieur le président. Monsieur Robinson, l'une de nos propositions figurant dans le document de travail vise à élargir le programme d'analyses de l'impact socio-économique. Avant de recommander que celui-ci s'applique également en matière de sécurité, santé et équité, nous aimerions savoir les résultats des analyses de l'impact socio-économique effectuées dans votre ministère. Je crois savoir qu'il en a fait quelques-unes.

Dans la déclaration envoyée par votre ministre au président du Comité concernant l'analyse de l'impact socio-économique, on peut lire à la page 6:

... les PAISE déjà effectués ont été des analyses de coût efficacité, mais non pas de vraies analyses de rentabilité.

Pourriez-vous expliquer cette déclaration?

M. Robinson: Elle résume la déception de certains devant le raisonnement du PAISE et je m'explique en me servant de l'une des deux analyses déjà effectuées. On pourrait se servir des deux analyses indifféremment. L'une porte sur la destruction de la couche d'ozone par l'émission des fluorochlorocarbones des aérosols. L'autre, sur l'arsenic produit par les usines du ressuage de l'or. Aux fins de la démonstration, nous allons choisir la seconde, car elle sert d'exemple idéal.

Le ministère de la Santé et du Bien-être social avait conclu que l'arsenic en quantité très faible est cancérigène, résultat d'ailleurs confirmé dans la documentation partout au monde, et, donc, que l'on devrait diminuer la présence de ce poison dans l'environnement. C'est essentiellement la conclusion qu'on a tirée. Toutefois, comme c'est souvent le cas, quand il s'agit de repérer les menaces que font peser sur la santé des contaminants en quantité très faible, on n'a pas fixé de seuil. Quand je dis «seuil», je parle de la présence maximale tolérable pour les êtres humains. On ne parle jamais de sécurité parce qu'il y a trop d'incertitude enveloppant la question des contaminants. On parle souvent du seuil de tolérance, mais, en l'occurrence, le travail et les renseignements obtenus n'ont pas permis de déterminer la quantité exacte d'arsenic n'ayant pas d'incidence cancérigène sur la population. Ainsi, nous avons hérité un problème non résolu. En d'autres termes, il n'y avait aucune donnée sur laquelle se fonder, pour établir le seuil à partir duquel il fallait prendre des mesures réglementaires.

[Texte]

Now, that then throws us back on the only other means of determining what the level of control should be and that, obviously, is the feasibility of control, the extent to which you can reduce it going into the atmosphere.

What that meant in terms of the gold roasting operations—and these operations are means of extracting gold from low-grade or which have become increasingly attractive, of course, with the tremendous increase in the price of gold—is if you wanted to have less arsenic come out of the system, you simply added bag filters and enlarged your so-called bag house, and that was a simple function of many and so you really came down, not to put too fine a point on it, to sort of a prediction of the price of gold as the means of determining the level of protection the public would get in the matter of arsenic release.

That was the sort of reality. So you bring that out in the SEIA and you lay that all out in a clear fashion, and what does it consist of? Well, it consists in one part of the SEIA of a rationale for doing something about arsenic, and the rationale was the one I alluded to, namely, there is evidence that it is a trace carcinogen but there is no indicator of a threshold value, the point at which it ceases to be a threat.

Then you have over here a statement of the economic situation of the industry, the technology that could be applied to reduce the amount of arsenic being released, and you have a discussion of some alternative levels of control you could have with their associated costs. There is no relationship between the reduction you have achieved and the benefit you are gaining. Therefore, it is not a cost-benefit analysis. What it is you are saying there is a given benefit—in this instance unquantified—and over here you have a cost-effective analysis, which is which means of reducing the arsenic is most effective in cost. Let me explain that a little more precisely.

• 0950

The Chairman: Just a second. You have indicated to us that there is a heck of a problem in quantifying certain benefits.

Mr. Robinson: That is right.

The Chairman: And that is the main problem under the SEIA. We will probably never be able to find some way to quantify a lot of these benefits in money terms.

Mr. Robinson: Well, in our present knowledge, and given the uncertainties particularly about toxic substances at threshold levels, the answer is basically correct. That is right.

The Chairman: I think we accept that. In any of our proposals, we will have to take that into consideration.

Mr. Robinson: That is basically correct, sir, yes.

The Chairman: Thank you.

Mr. Anguish: Mr. Robinson, I was wondering if you or Mr. Cornwall could tell us what your steps are in complying with requirements of the SEIA system.

Mr. Robinson: The actual formal process?

Mr. Anguish: Yes.

[Traduction]

Or, il ne nous restait qu'un seul moyen de déterminer la quantité acceptable, c'est-à-dire, la réduction des émissions dans l'atmosphère.

Puisque la méthode de raffinage consiste à extraire de l'or des minerais de qualité inférieure, processus qui devient de plus en plus intéressant avec l'augmentation énorme du prix de ce métal précieux, il suffit d'ajouter des filtres en forme de sacs, d'agrandir le système de filtrage pour réduire les émissions d'arsenic. Dans beaucoup de cas, c'est ainsi qu'on a fait. Sans mâcher mes mots, il s'agissait de prévoir le prix de l'or, avant de déterminer le degré de protection qui serait accordé au public.

Voilà la réalité qui était exposée par le PAISE. A quoi aboutissent ces analyses, au juste? Elles mettent en évidence la nécessité de contrôler les émissions d'arsenic, parce que c'est un élément cancérigènes, mais elles n'indiquent pas le seuil de tolérance, en déjà duquel l'arsenic ne pose pas de danger pour la santé.

L'industrie fait état de sa situation économique et de la technologie qu'on pourrait mettre en valeur afin de diminuer les émissions d'arsenic, tout en proposant d'autres seuils de tolérance qui seraient conformes aux coûts associés. Il n'y a aucun lien entre cette diminution et les avantages que vous en tirez. Par conséquent, vous ne pouvez parler d'une analyse coût-bénéfice. Vous dites plutôt qu'il y a bel et bien un avantage, non quantifiable dans ce cas, et que vous avez fait une analyse coût-efficacité afin de savoir quel moyen connu de diminuer le taux d'arsenic est le plus rentable. Laissez-moi vous expliquer un peu mieux.

Le président: Un moment. Vous nous dites avoir énormément de mal à quantifier certains avantages.

M. Robinson: C'est exact.

Le président: Et c'est là le grand problème que pose le PAISE. Nous n'arriverons sans doute jamais à trouver le moyen de donner une valeur monétaire à la plupart de ces avantages.

M. Robinson: Étant donné l'état actuel de nos connaissances et le manque de données précises sur les substances toxiques aux taux limites, vous avez parfaitement raison.

Le président: C'est admis. Toutes nos propositions devront tenir compte de ce facteur.

M. Robinson: C'est vrai.

Le président: Merci.

M. Anguish: Monsieur Robinson, je me demande si M. Cornwall ou vous-même pourriez nous dire quelles mesures vous avez prises pour vous conformer aux exigences du PAISE.

M. Robinson: Les différents étapes suivies?

M. Anguish: Oui.

[Text]

Mr. Robinson: The process we have is—maybe I should say something here about what you might call the hidden benefit of the SEIA system, because the formal process is one thing; it is the impact of it on the regulatory development which is of real interest. The inner effect is really very dramatic, because what it means—again to put it very bluntly—is that no sensible manager concerned with the good use of his resources and faced with a lot of things he could potentially be doing is going to pursue some activity which is likely to produce an unfavourable SEIA. That is putting it very bluntly. That means very early in the time he is establishing his priorities as to what concerns he should be properly focusing his activities on, he is going to have to be doing what you might call an informal mini-SEIA, in-house, to get some sort of sense of whether this is one it appears reasonable to pursue. If you are looking at a benefit which, notwithstanding difficulties of quantifying it, nonetheless is likely to appear considerably out of proportion to the sort of costs you are dealing with, then that is going to have some impact on what you do.

Let me give you an illustration: benzine. Benzine is a substance which is of concern. It is all over the place, too. It comes out of every gasoline station, every service station. In Washington, D.C., for example, if you go down there and look at their service stations, you will see many of their nozzles look like cobras; they have hoods around them. These hooded nozzles are there to suck up the benzine fumes and ensure the people using them are not affected. That is something which is being done on an experimental basis. The cost of that, nationwide, would be enormous, absolutely enormous. And yet, on the face of it, you could probably say, well, benzine is something which it is better we not have around. You make that kind of judgment and you say, well, can you really face the enormous cost of that; for it is extremely difficult to quantify a rather illusory benefit when there are so many other things out there that are probably worse.

This is the kind of thing which backs right up in the system. It obliges the manager to take a very hard look indeed at his priorities against the ultimate production of a SEIA. So the discipline introduced into the system by the SEIA—I am not suggesting we were totally undisciplined before; hardly; what I am saying is it does add a further rigour, intellectual rigour, to that discipline, because that trade-off concept, that balance concept, is all going to have to be right out there, as starkly and as clearly as possible. So that is a very important impact it has had already within the system, and I think a very beneficial one.

On the formal process, again our approach essentially is this. When we are persuaded by a variety of evidence that there is a substance of concern; that it is appearing in the environment in amounts of concern; that it is coming from industry, because we know what industry produces and we have inventories of those releases; and that it is, on the face of it, possible to control it; then you have a sort of *prima facie* case to do something about it. Those are the sorts of prerogatives one must consider. And when that initial judgment is made, it is at that point that we ask our socio-economic group to start paying attention—if I may put it that way—to this

[Translation]

M. Robinson: Je devrais commencer par vous parler de ce que l'on peut appeler les avantages masqués du PAISE parce que le processus lui-même est une toute autre histoire. Le plus intéressant, c'est l'impact de l'analyse sur la réglementation. L'effet interne est vraiment radical puisque, en toute franchise, cela signifie qu'aucun administrateur sensé, préoccupé d'une utilisation rationnelle de ces ressources et confronté à plusieurs possibilités, ne voudra poursuivre des activités susceptibles d'obtenir un bilan négatif à la suite d'une telle analyse. Je vous le dis sans détours. Autrement dit, dès qu'un administrateur devra établir ses priorités parmi ses diverses activités, il devra faire faire une petite analyse maison afin de savoir lesquelles il sera préférable de maintenir. Évidemment, si l'on entrevoit un avantage qui, même très difficile à quantifier, semble tout à fait disproportionné par rapport au coût prévu, on ne peut pas ne pas être influencé.

Je vais vous donner comme exemple la benzine. C'est une substance qui nous préoccupe beaucoup. On en trouve d'ailleurs partout, dans tous les postes d'essence et toutes les stations service. Si jamais par exemple vous allez dans le district fédéral de Washington, vous remarquerez que dans bien des stations service, l'extrémité des boyaux utilisés est recouverte de sortes de capuchons. Ces capuchons servent à aspirer les émanations de benzine afin qu'elles n'affectent pas les gens qui utilisent les boyaux. Il s'agit d'une expérience dont le coût, à l'échelle nationale est astronomique. De prime abord, on pourrait facilement prétendre qu'il vaudrait mieux se passer de benzine. Une fois cela décidé, il faut se demander si les coûts astronomiques en valent la peine puisqu'il est extrêmement difficile de quantifier un avantage plutôt illusoire, étant donné les multiples autres substances qui peuvent être encore pires.

Voilà le genre de réflexion qui nuit au programme puisque que cela oblige les administrateurs à examiner leur liste de priorités en regard des conclusions définitives du PAISE. La discipline qu'a donc imposée ce programme au système—et n'allez surtout pas croire que c'était le chaos auparavant, loin de là,—mais celui-ci a ajouté une certaine rigueur intellectuelle puisqu'il faudra écrire en toutes lettres, le plus clairement possible, le principe des équivalences, des proportions. Le programme a donc déjà eu un impact très important et je dirai même très bénéfique sur le système.

Quant au processus effectivement suivi, il est très simple. Lorsqu'une foule de données nous convainc du risque que peut poser une substance parce qu'on la retrouve en quantité inquiétante dans l'environnement, parce qu'elle provient d'industries—ce que nous savons par les inventaires de production des diverses industries et de leurs émanations qui semblent être contrôlables—nous savons qu'à première vue on peut faire quelque chose pour que cela change. Voilà le genre de facteurs dont nous devons tenir compte, et une fois un premier jugement fait, nous demandons à notre équipe responsable des aspects sociaux-économiques d'étudier à son tour la ques-

[Texte]

area. This then triggers the process of the initial development of what will ultimately come out as a formal SEIA—my point simply being that that happens very early in the piece. It also could have the effect I indicated a moment ago.

• 0955

Mr. Anguish: Thank you. You have mentioned two SEIAs that you have done at the present time, one on aerosol cans and the other on gold roasting. Are there any other SEIAs that you have under way at the present time?

Mr. Robinson: We are about to begin one—I guess, in fairness, in terms of preparatory work we have already begun—in the area of lead levels in gasoline. That is a very large one and a potentially very significant socio-economic one.

Mr. Anguish: Of the two that you have completed, have the reports been published and disclosed to the public?

Mr. Robinson: Oh, yes. That is an integral part of the system, they have to be made public prior to the promulgation of the regulation. There is a basic requirement there.

The amount of comment we have had on them is perhaps a question of interest, because obviously they are designed to provoke response and comment and interaction on the basis of what they said. I would have to say that it has been a bit disappointing. That may be because our manner of publicizing them and getting them out has been insufficiently heads up. Here, again, we are looking very hard at not relying on what you might call the traditional gazetting. It is a technical publication, and then you are literally in the public realm when you gazette something—because how many people read the *Gazette*? It is that kind of reality. So what we are doing, and did do in part in the particular instances we are concerned with, is that we get the SEIAs out to a group of obviously interested parties as rapidly as we can to provoke dialogue and provoke comment. In the future we hope to do that better.

Mr. Anguish: The SEIA requirements that are set out in Chapter 490 of the *Administrative Policy Manual* seem to me to be quite lengthy and complex and quite detailed, and we were wondering if you feel that all that detail is necessary or if, in fact, this may be counterproductive.

Mr. Robinson: I will give you my personal opinion and that is that when I read the first SEIA I had great difficulty in understanding it, which is perhaps an answer to your question, since I should have at least, I think, a modicum of understanding of the area. It is because it was expressed in terms that were required. I do not make this statement as a criticism of my own staff, they had to follow certain guidelines. Quite frankly, I felt that if the document was designed not to, as it were, meet an economist's perception of what life should be, but rather to communicate the realities behind certain trade-off decisions—which is what is really there, that is what you are talking about in the final analysis—then it should be as explicit and as clear as possible. If this means that you have, as it were, two versions, a kind of lay version and another kind of version, that is a possibility—or a lay summary. There are ways in which you can sort of play with that concept to try to

[Traduction]

tion. . . . Cela déclenche une première réaction qui deviendra, avec le temps, un TAISE en bonne et due forme. J'insiste donc pour dire que cela se produit au tout début du processus. Cela pourrait également avoir la répercussion dont j'ai parlé un peu plus tôt.

M. Anguish: Merci. Vous avez mentionné deux cas de PAISE qui ont déjà été faits, l'un sur les aérosols et l'autre sur le ressuage de l'or. Avez-vous d'autres analyses du même type en cours à l'heure actuelle?

M. Robinson: Nous sommes sur le point de commencer—je devrais plutôt dire que les travaux préparatoires ont déjà commencé à propos des taux de plomb dans l'essence. C'est un projet d'envergure qui peut avoir une très grande importance du point de vue socio-économique.

M. Anguish: Les rapports des deux études que vous venez de terminer sont-ils terminés et ont-ils été rendus publics?

M. Robinson: Certainement. La publication des rapports avant la promulgation des règlements est d'ailleurs une partie intégrante du système. C'est même fondamental.

Le nombre de commentaires qu'ils suscitent peut être intéressant, car ils ont été rédigés de façon à susciter réactions et commentaires. J'avoue que la réaction a été quelque peu décevante. C'est peut-être dû au genre de publicité que nous avons fait. Peut-être n'avons-nous pas fait suffisamment de bruit au moment de leur publication. Là encore, nous nous efforçons de ne pas nous en tenir uniquement aux présentations traditionnelles. C'est une publication technique et on se retrouve littéralement dans le domaine public lorsque l'on publie dans la *Gazette*. En effet, combien de gens lisent la *Gazette*? C'est un fait. Dans les cas dont nous avons parlé, nous avons donc communiqué le PAISE à un groupe de parties éminemment intéressées le plus rapidement possible afin de susciter un dialogue et des commentaires. À l'avenir, nous espérons y parvenir encore mieux.

M. Anguish: Dans le chapitre 490 du Manuel de la politique administrative, on trouve une définition des exigences du PAISE, lesquelles me semblent bien longues, complexes et détaillées. Croyez-vous que tous ces détails soient nécessaires ou ne pensez-vous pas qu'ils sont plutôt nuisibles?

M. Robinson: Je vais vous donner mon opinion personnelle. La première fois que j'ai lu une telle analyse, j'ai eu beaucoup de mal à la comprendre. Cela répond sans doute à votre question puisque je devrais avoir au moins une petite idée de ce que cela signifie. La raison, c'est que l'analyse était rédigée dans les mots prescrits. Je ne veux surtout pas critiquer mes propres employés puisqu'ils ont dû respecter certaines directives. Bien franchement, j'ai pensé que si le document avait été rédigé non pour refléter la perception qu'a de la vie un économiste, comme c'était le cas, mais plutôt pour communiquer les réalités sous-tendant certains choix—ce qui est en définitive le but de l'analyse—alors le texte devrait être le plus explicite et le plus clair possible. S'il le faut, il devrait y avoir deux versions, une version pour les profanes et une autre. Il y a certainement des façons de présenter un concept de façon qu'il

[Text]

come out with something that is more readable. I think the long and short of it, in terms of the implication of your question, is that I share some of those concerns.

Mr. Milligan: Do you think the fact that it is difficult to read or understand the SEIAs, and I share that view, may have been an influence in the fact that the private sector seems to have not done very much with it?

Mr. Robinson: I think that is a reasonable supposition, as they say. Yes, I think maybe they also thought no one was going to pay much attention to them, too, which is another factor.

Mr. Anguish: Would you characterize, then, the SEIA as a report designed by an economist to be read by economists and nobody else?

Mr. Robinson: That is very harsh, I suppose, but I must say that as a noneconomist that was my gut reaction when I read one the first time . . .

Mr. Anguish: Thank you.

Mr. Robinson: . . . as my staff knows. Do you have a comment to add to that as, the head of our socio-economic group? Mr. Fraser is an engineer.

Mr. R. C. Fraser (Chief, Socio-Economic Programs, Environmental Protection Service, Department of the Environment): I would just like to mention that we are very, very much concerned about the SEIA in the sense of its being understood by the people who are actually affected or deeply interested in it. One of the steps that we have taken has been to provide some of the information almost in the form of corporate reporting. For example, we talk about unit costs and various other things that one would not expect to see in a SEIA and the purpose of that is to make it more pragmatic and more easily understood, so we are blending the former requirements and the realities of corporate cost analyses in the one document.

• 1000

Mr. Anguish: Are you aware of any instances, since the SEIA requirements have come into being, where it has infused any needed regulations into your department?

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Anguish: Do you want just briefly to tell us about some of them?

Mr. Robinson: I have taken decisions internally about a particular activity that I felt on balance we ought not put resources into, the very point I made earlier. In other words, we have made some decisions related to our priorities that were influenced in part by that. What I cannot say with certainty is whether or not we would have done that anyway. This is the thing that makes it difficult.

Mr. Anguish: So it has possibly changed the way in which you establish new regulations?

Mr. Robinson: It has changed our targets in the sense that I made a judgment in a particular case—I am thinking of where I concluded, on the basis of the initial work we had done, that

[Translation]

soit plus simple à lire et à comprendre. Bref, je partage certaines des préoccupations que sous-entendait votre question.

M. Milligan: Le fait qu'il soit difficile de lire et de comprendre ces analyses des PAISE pourrait-il expliquer en partie que le secteur privé ne semble pas s'en être servi énormément?

M. Robinson: C'est une supposition raisonnable. Oui, je crois que l'on a pu aussi croire que personne n'accorderait beaucoup d'attention à ces analyses. C'est peut-être un autre facteur.

M. Anguish: Est-ce que vous définiriez donc les analyses des PAISE exclusivement comme un rapport rédigé par un économiste à l'intention des économistes, et rien d'autre?

M. Robinson: Vous allez peut-être un peu trop loin, mais j'avoue que, n'étant pas moi-même économiste, c'est la réaction viscérale que j'ai eue la première fois que j'ai lu une de ces analyses.

M. Anguish: Merci.

M. Robinson: D'ailleurs, les gens de mon personnel le savent très bien. A titre de chef de notre équipe socio-économique, voulez-vous ajouter quelque chose? M. Fraser est ingénieur.

M. R. C. Fraser (chef, programme socio-économique, Service de la protection de l'environnement, ministère de l'Environnement): Je veux tout simplement ajouter que nous désirons énormément que le PAISE soit bien compris par les gens qui sont les plus touchés ou intéressés par lui. L'une des mesures que nous avons prises a été de fournir certains renseignements presque sous la forme de rapports de sociétés. Par exemple, nous parlons du coût unitaire et de divers autres aspects que l'on ne s'attend pas normalement à retrouver dans un PAISE. Nous le faisons afin que ce soit plus pratique et plus facilement compris, nous avons donc dans un seul document les anciennes exigences et les analyses réelles des coûts des sociétés.

M. Anguish: Depuis l'entrée en vigueur des PAISE, connaissez-vous des cas où votre ministère aurait été amené à adopter des règlements jugés nécessaires?

M. Robinson: Oui.

M. Anguish: Brièvement, pourriez-vous nous en parler un peu?

M. Robinson: Relativement à ce que je disais tantôt, j'ai pris la décision interne de ne plus investir de ressources dans une activité donnée. Autrement dit, cela a influencé des décisions que nous avons prises visant nos priorités. Autrement, je ne suis pas sûr que nous aurions agi de la sorte. C'est ce qui rend la chose difficile.

M. Anguish: Donc, cela a pu modifier votre façon d'établir de nouveaux règlements?

M. Robinson: Cela nous a amenés à modifier nos objectifs. Dans un cas particulier, j'ai conclu à partir du travail de base que nous avons effectué, qu'il y avait un déséquilibre entre les

[Texte]

the benefits and the disbenefits of the regulatory action were not in balance, as I like to see them, so we did not proceed with that particular measure. That is not to say that at some future time with a different technology or different circumstance we might not in fact go a different way, but the point is that that was what was done. However the thing that I honestly cannot say to you is whether we would not have done that anyway. We are not completely stupid when it comes to things of this matter.

A good regulation is one that is accepted by society as needed and if in our judgment that is unlikely to be society's judgment, then obviously it is one that we should certainly think through again. The SEIA process simply brings more discipline into that judgment. That, as you can see, is internal. The answer to your question in a more formal sense is that there have only been the two SEIA's and both regulations are on the books and there was minimal comment about them, so the SEIA really did not affect the regulation very much in those two particular cases. That is the other answer to your question.

Mr. Anguish: What resources do you actually devote to the SEIA analysis and do you figure that the resources you devote to that are sufficient?

Mr. Robinson: Well, again, it depends on the nature of the regulation. If you are doing something like the arsenic one which is a relatively small activity, then the resources that were available between the mix of the engineers knowledgeable of the regulation and the economists working for Mr. Fraser who have focussed on that aspect of it, I suppose we would be talking about perhaps three people who might have been involved in that one. Right, Bob?

Mr. Fraser: Yes.

Mr. Robinson: That was obviously adequate for that purpose. Dealing with the lead and gasoline one, which is a massive issue, involving major energy issues,—it obviously impacts on car operations—we will be dealing with a completely different scale of operation. There I suspect we will have virtually all of Bob's operation focussed on that, or a good hunk of it, as well as some of the engineers who are involved on the other side of the house, so it depends very much on the nature of the regulation as to the sort of resources you require.

Mr. Anguish: If the suggestion to expand the SEIA's beyond the areas of health, safety and fairness came about, do you feel that that would be workable within your department? How would that change your regulations...

Mr. Robinson: The difficulty within our department is that I do not know that that would really make any difference because I think we are covered by the definition anyway. The precise meaning of health, safety and fairness really comes out of the listing and if you are on the listing, which we are, then you are already covered. I realize my colleague was mentioning parks and wildlife here—wildlife is certainly in the same area basically...

Mr. McIntyre: Parks have not been.

[Traduction]

avantages et les inconvénients des mesures de réglementation, contrairement à ce que j'aurais voulu, alors nous avons abandonné cette mesure. Cela ne signifie aucunement que dans l'avenir, dans des circonstances différentes, ou avec une technologie différente, nous n'adopterons pas une autre orientation, mais le point demeure que cela a été fait. Toutefois, je ne peux honnêtement pas vous dire si nous aurions agi de cette façon de toute manière. Nous ne sommes pas tout à fait stupides, lorsqu'il s'agit de ce genre de question.

Un bon règlement doit être celui que la société accepte comme nécessaire. Si, selon nous, la société ne l'accepte pas, alors il est certain qu'il faut y réfléchir à nouveau. Le processus du PAISE ne fait que structurer ce jugement. Comme vous pouvez le constater, il s'agit d'un processus interne. Pour répondre à votre question de façon plus officielle, il n'y a eu que deux PAISE, et les deux réglementations sont au dossier, et il y a très peu de commentaires à leur sujet, donc, dans ces deux cas, le PAISE n'a vraiment pas beaucoup influencé la réglementation. Voilà l'autre réponse à votre question.

M. Anguish: Quelles sont les ressources affectées aux analyses de l'impact socio-économique et, selon vous, sont-elles suffisantes?

M. Robinson: Encore une fois, cela dépend de la nature de la réglementation; si l'on prend, par exemple, les analyses sur l'arsenic, soit un domaine d'activité relativement restreint, il faut compter des ingénieurs familiers avec la réglementation et des économistes travaillent pour M. Fraser, qui se sont penchés sur cet aspect de la question, en tout, peut-être trois personnes. N'est-ce pas, Bob?

M. Fraser: Oui.

M. Robinson: Dans ce cas-là, il est évident que c'est suffisant. Pour ce qui est de la question de l'essence et du plomb, qui est une question énergétique en partant, puisque cela vise également les automobiles, il s'agira d'une activité ayant en effet une importance tout à fait différente. Dans ce cas-là, je présume que tous les effectifs de Bob y seront affectés, du moins une bonne partie, ainsi que certains ingénieurs travaillant de l'autre côté; donc les ressources nécessaires dépendent énormément de la nature des règlements.

M. Anguish: Croyez-vous qu'il serait possible pour votre ministère d'effectuer le travail si l'on adoptait la suggestion d'élargir les PAISE au-delà des domaines de la santé, de la sécurité et de l'impartialité? De quelle façon cela modifierait-il nos règlements...

M. Robinson: Je ne pense pas que cela poserait vraiment de difficulté pour notre ministère puisque, de toute façon, ceci est déjà compris dans la définition. La santé, la sécurité et l'impartialité sont vraiment déjà indiqués. Si cela est sur la liste, comme il semble, alors vous êtes déjà couvert. Je sais que mon collègue parlait des parcs de la faune, la faune est certainement dans le même domaine fondamentalement...

M. McIntyre: Les parcs ne sont pas compris.

[Text]

Mr. Robinson: Parks have not been, so parks could be affected, again only if the regulation has implications of the appropriate size . . .

Mr. McIntyre: That is right.

Mr. Robinson: . . . and not many of their regulations do, because most of their regulations are for local park management. Almost none of them ever have implications of the size that are envisaged in SEIA, so it probably would not make a great deal of difference to our department.

• 1005

Mr. Anguish: If the system were expanded, how many additional SEIA's per year—could you give us an estimate or a guestimate on that: how many extra you would have to prepare per year?

Mr. Robinson: My guess is virtually none, in our particular case. But I would have to have an exact feel for the magnitude of parks regulations. As indicated, I have just been told they are not covered by the SEIA concept now. But my guess is if you retain the same limitations in the SEIA process for what is required, namely the \$10 million impact, with this sort of thing, then as I say, off the top of my head, I would say very few if any of the parks regulations would have that kind of implication. But that is something I cannot say for sure. My gut feeling is it would be very little. But I would really have to take the question on notice, if I may put it that way, and find out for you.

The Chairman: Margot Priest.

Ms. Margot Priest (Consultant to the Committee): I was just wondering, in the question of the SEIA you are dealing with now on lead in gas . . .

Mr. Robinson: Lead in gasoline, yes.

Ms. Priest: . . . what sort of interaction do you have with Energy, Mines and Resources or the Department of Transport?

Mr. Robinson: Our minister has just written to a number of his colleagues, including EMR, IT & C, Transport, and some others, to invite them, as it were, to the party—to invite their participation, their consultation, in the formulation and the development of the studies on which the SEIA will be based. A lot of technical questions are involved. There are some very important judgments and assumptions to be made which will go into that quite gigantic SEIA, as I suspect it is going to be.

There is no way we would seek to make those judgments and assumptions alone. It was a little easier for the other smaller ones. But for a big one like that, it is very much all hands to the tiller.

Mr. Anguish: Would it be possible for you to provide us with the list of regulations promulgated by our staff since the onset of the SEIA program, together with an estimate of the economic cost of each initiate prepared by our department, whether or not it was subject to SEIA?

[Translation]

M. Robinson: les parcs ne le sont pas; alors, ils pourraient être touchés seulement si la portée des règlements est telle que . . .

M. McIntyre: En effet.

M. Robinson: . . . et peu de règlements ont cette portée, car la plupart des règlements visent la gestion des parcs locaux. Presque aucun règlement n'a une portée suffisante pour tomber sous le coup d'un PAISE. Il est donc probable que, pour nous, cela ne ferait plus de différence.

M. Anguish: En supportant qu'on généralise le système, combien d'analyses supplémentaires prévoyez-vous qu'il faudrait faire par an?

M. Robinson: D'après moi, dans notre cas, aucune. Cependant il faudrait que j'aie une idée exacte du nombre de règlements qui existent dans le cas des parcs. Comme j'ai indiqué, on vient de me dire que ce programme n'englobe pas les règlements relatifs aux parcs. Cependant, si l'on retient les limites applicables au PAISE, soit des répercussions de \$10 millions, je dirai d'emblée que pour ainsi dire aucune réglementation des parcs ne relèverait de ce programme. Cependant je ne puis rien affirmer pour l'instant, car il faudrait, si vous me permettez, que je fasse des recherches à ce sujet.

Le président: Madame Margot Priest.

Mme Margot Priest (Conseillère auprès du Comité): Justement pour parler de ces programmes d'analyses d'impact socio-économique, vous en avez actuellement en train dans le cas du plomb mêlé à l'essence.

M. Robinson: Oui.

Mme Priest: Quels sont vos rapports dans ce cas avec le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources ou avec le ministère des Transports?

M. Robinson: Notre ministre vient d'écrire à un certain nombre de ses collègues, y compris ceux du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, de l'Industrie et du Commerce, des Transports, pour les inviter à collaborer à la mise au point et au déroulement d'études permettant d'appliquer ce programme d'analyses d'impact socio-économique. En effet, ce programme est gigantesque; par conséquent il faudra tenir compte des questions techniques et prendre des décisions de grande portée.

Ce n'est pas nous qui pourrions seuls prendre ces décisions et faire ces hypothèses. Dans les cas moins importants la situation est différente, mais dans des questions aussi importantes que celles que vous venez de mentionner, nous devons tous mettre la main à la pâte.

M. Anguish: Pouvez-vous nous fournir une liste des règlements qui ont été promulgués par votre personnel depuis que ce programme a été lancé? Pourriez-vous aussi nous fournir une estimation du prix de revient dans le cas de chaque projet établi par votre ministère, que ce projet relève ou non de ce programme?

[Texte]

Mr. Robinson: Have there been any more, other than those two, which have actually come out since the SEIA?

Mr. Fraser: No, those are the only two. In the case of the chloro-fluoro carbons, the contract cost amounted to \$40,000; in the case of the gold-roasting SEIA, I would guess something of the order of \$10,000 to \$15,000. I do have precise figures and I would be quite willing to provide those to the committee.

Mr. Robinson: I think your question related more to the cost the regulation would impose on society, did it not—or to the cost itself in the SEIA?

Mr. Anguish: A list of all the regulations which have been promulgated by your department since the onset of the SEIA program, as to whether or not they were to undergo the SEIA.

Mr. Robinson: I see.

Mr. Anguish: You have mentioned the two which were subject to a SEIA . . .

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Anguish: . . . what others are there?

Mr. Robinson: The truth of the matter is within the environmental protection field, those were the only two, and neither one of them was strictly speaking subject to the SEIA. We did the SEIA voluntarily. That is the real answer to your question. Those are all there were. In the case of, say, parks, for example, I am sure they issued regulations in that time frame, but they were not subject to the SEIA process. Wildlife: I doubt they had any regulations in that time frame. You are talking about a fairly recent phenomenon, of course, with SEIA.

Mr. Anguish: Yes.

Mr. Robinson: Our regulations tend to take a long time to develop; because they are technically demanding in their development, they do take a long time to develop.

Mr. Anguish: Okay.

The Chairman: Eric.

Mr. Milligan: If you only did two regulations in the environmental protection field during this period, then obviously you would have only worked out a preliminary idea of cost to determine whether you were above or below the threshold on those same two regulations. Let us pose a hypothetical here.

Assuming you will do more in the future and you find they are under the threshold, would you foresee any problems with the requirement that the work-up on the cost—that is, the tentative estimate of the cost, where it is below the threshold—any problems in a requirement that that be available to the public or disclosed to the public so where they are above the threshold you would have a full-blown SEIA and where they are below the threshold you would just have a release of the

[Traduction]

M. Robinson: Depuis l'avènement de ce programme, y a-t-il eu d'autres cas que les deux dont nous avons parlé?

M. Fraser: Non, il n'y a eu que ces deux cas. Dans le cas des chlorocarbone et des fluorocarbones, le prix du contrat s'élevait à \$40,000; dans le cas du programme s'appliquant au ressuage de l'or, ce doit être entre \$10,000 et \$15,000. Je n'ai pas de chiffre précis, mais je suis tout prêt à les fournir plus tard au Comité.

M. Robinson: Je crois que votre question portait plus à ce que devrait payer la société pour ces règlements qu'au prix de revient lui-même du programme d'analyse d'impact socio-économique?

M. Anguish: Vous serait-il possible de nous fournir une liste de tous les règlements qui ont été promulgués par votre ministère depuis l'application de ce programme, qu'ils soient ou non liés au programme d'analyse d'impact socio-économique.

M. Robinson: D'accord.

M. Anguish: Vous nous avez indiqué deux cas d'application du programme d'analyse . . .

M. Robinson: Oui.

M. Anguish: . . . quels sont les autres cas en cause?

M. Robinson: Pour tout dire, dans le domaine de la protection de l'environnement, il n'y a que ces deux cas, et aucun, à strictement parler, n'était assujéti au programme d'analyse d'impact socio-économique; c'est nous qui avons bien voulu les soumettre à ce programme. Voilà la réponse à votre question. En ce qui concerne les parcs, je suis sûr qu'on a émis des règlements pendant cette période, mais ils n'étaient pas assujéti à ce programme. Pour ce qui a trait à la faune, je doute que l'on ait émis des règlements pendant cette période. Dans le cas de ce programme d'analyse d'impact socio-économique, il s'agit en fait de quelque chose de très nouveau.

M. Anguish: Oui.

M. Robinson: Vu la nature technique de nos règlements, il faut longtemps pour les mettre au point.

M. Anguish: D'accord.

Le président: Eric, vous avez la parole.

M. Milligan: Il est évident que, si vous n'avez émis que deux règlements se rapportant au domaine de la protection de l'environnement dans cette période, vous n'avez pu vous faire qu'une idée fort sommaire du prix de revient pour savoir si vous trouviez au-dessus ou en-dessous du seuil dans le cas de ces deux règlements. Je voudrais vous présenter maintenant une hypothèse.

En supposant qu'ayant fait plus de travail en ce sens par la suite, vous vous aperceviez que vous vous trouveriez en-dessous du seuil. Dans ce dernier cas, pensez-vous que vous auriez des problèmes pour dévoiler au public la façon dont vous avez établi de façon provisoire votre prix de revient? Si vous vous trouviez au-dessus du seuil dans le cas de ce programme d'analyse d'impact socio-économique, dévoileriez-vous de façon complète tous les renseignements? A l'inverse si vous vous trouviez

[Text]

department's tentative estimate of what the cost relating to that would be?

• 1010

Mr. Robinson: I would have absolutely no problem with that at all, indeed, I would regard it as an essential element in the consultation process, which we are proposing to expand—absolutely essential. Indeed, if you look at the steps that we have suggested would be a part of our consultation process, you will see that there is a very real for a SEIA-like document, whatever you call it, during that process. How on earth are you going to have a meaningful consultation with people outside of the system unless you lay your cards on the table and they can see the facts around which you are operating? That is precisely the issue, really. So whether you call it a SEIA or not, whether it was formalized or not—gazetted, in that sense, would be really the only indicator of how formal it was—you would still have to do that sort of work, you should do that sort of work and you should make it public. So I have no problem with that.

Mr. Anguish: You mentioned that in the two SEIAs you did you did not really require a SEIA. Was that because you did not reach the \$10 million threshold?

Mr. Robinson: That is correct. They just simply did not have a sufficiently large impact economically.

Mr. Anguish: But you have chosen in your wisdom to go ahead with the SEIA anyway?

Mr. Robinson: We had done the work anyway, so we thought it ought to be available to the public as a concept

Mr. Anguish: I see, so there would be many regulations that you would enact that would already require all the information the SEIA would require?

Mr. Robinson: In my opinion, as a manager, I need the information that would be in the SEIA to make an intelligent recommendation to the minister.

Mr. Anguish: So were you doing this? Were you gathering that information to make your decisions even prior to the SEIA?

Mr. Robinson: Yes, sir. We just did not formalize it in the same way and there was not, perhaps, quite the degree of rigour that comes when you have to lay it all out in the form that it has to be laid out in—although, as I said earlier, we have some doubts about that form.

Mr. Anguish: Thank you. I was not aware of that. One question comes to mind from that. Now that the Treasury Board Secretariat has formalized that in your case, they are supposed to provide you with technical assistance through their technical advisory group. I would like to hear from you as to whether you have consulted with their technical advisory group, and whether or not you have been assisted by the expertise they have been able to offer you if you have, in fact, requested it.

[Translation]

en-dessous du seuil, nous fourniriez-vous un communiqué sur l'évaluation provisoire faite par le ministère au sujet du prix de revient de l'application de ce programme?

M. Robinson: Non, ceci ne causerait aucun problème et dévoiler les renseignements me paraît essentiel dans la consultation. Si vous examinez ce que nous avons proposé pour la consultation, vous vous rendrez compte que nous avons préconisé la nécessité d'établir, dans les étapes de ce processus, un document se rapportant aux programmes d'analyse d'impact socio-économique. Comment pensez-vous consulter utilement les gens en dehors du système si vous cachez des faits? Voilà le nœud du problème. Donc que vous l'appeliez programme d'analyse d'impact socio-économique ou non, qu'il s'agisse de quelque chose d'officiel ou non, l'insertion dans la gazette serait en fait la seule indication prouvant qu'il s'agit de quelque chose d'officiel, il vous faudrait de toute façon faire ce genre de travail et le publier. Je ne vois donc aucune difficulté dans ce cas.

M. Anguish: Vous avez indiqué que dans les deux cas, vous n'étiez pas obligé de faire appel à ce programme d'analyse d'impact socio-économique. Est-ce parce que vous n'aviez pas atteint le seuil de \$10 millions?

M. Robinson: Oui, dans ces deux cas, les répercussions économiques n'étaient pas suffisamment importantes.

M. Anguish: Vous avez cependant décidé d'appliquer le programme d'analyse d'impact socio-économique?

M. Robinson: Nous l'avons fait, car nous pensions qu'il fallait que le public puisse voir l'application de ce principe.

M. Anguish: Donc, dans beaucoup de ces règlements que vous mettriez en application, il y aurait déjà cette obligation de fournir les renseignements tels que ceux que demande ce programme?

M. Robinson: A titre de directeur, j'ai besoin de ces renseignements qui sont prévus dans le cadre de ce programme, si je veux présenter une recommandation intelligente au ministre.

M. Anguish: Donc est-ce que vous procédez déjà ainsi? Est-ce que vous recherchez ces renseignements pour rendre vos décisions avant que l'on instaure ce programme d'analyse d'impact socio-économique?

M. Robinson: Oui; tout simplement, nous ne faisons pas ce travail de façon aussi officielle et nous avons peut-être moins de rigueur dans la présentation exigée officiellement bien que j'aie plus tôt émis des réserves à ce sujet.

M. Anguish: Merci. Je n'étais pas au courant de ce point. Après ce que nous avons dit, une question me vient à l'esprit: puisque le Secrétariat du conseil du trésor vous a indiqué de quelle façon officielle vous deviez présenter vos projets, n'est-il pas censé, par l'intermédiaire de son groupe en technique consultative, vous fournir de l'aide technique. J'aimerais savoir si vous avez consulté ce groupe consultatif et s'il vous a aidé au cas où vous auriez demandé son aide.

[Texte]

Mr. Robinson: The answer is, yes. We have not only consulted with them, we were very much involved in their being established. In other words, when they set up their own house and came into business themselves, we were very much involved with them in terms of what that logically should be and what their role might be. So, yes, the answer is that we have had a very good relationship with them.

But their role is not so much in providing assistance in terms of, shall we say, providing substantive input to a given SEIA. That is not their function. Their function really is what you might call professional quality control. They are concerned that the methodology we use, the output that we produce, is in keeping with the guidelines they have developed. That is what is really meant, at least in our experience, by technical assistance. They are not in the business of going out and doing the work, as it were, at all. That is entirely a matter that we do here. Is that a fair comment, Bob? You are closer to this.

Mr. Fraser: Yes, I think it is. I would mention that we do consult very closely with the TAG group in Treasury Board and we find that their assistance is very, very useful. In fact, I would like to get them to do a bit more for us in some cases.

Mr. Anguish: Now that you have actually been involved with the SEIA system, even though you had some input at the beginning do you have suggestions now that might change or improve the SEIA system?

Mr. Robinson: Are you referring here now to the format and the manner of presentation or are you referring to things such as, say, the procedural aspects of when you develop it, or . . . ? The reason why I ask that is that there are really two quite different issues. One issue is the use you make of a SEIA—when do you bring it out, how soon is it a public document, is it developed itself in consultation with the public, and what sort of input should you take for a SEIA. You can get into a whole discussion of that kind of thing. It becomes part and parcel of your discussion of how much public input you have into regulation development and it is just another feature of it. Or you can get into a completely different kind of discussion, the one we started on a little while ago, which is this question of methodology and presentation in SEIA and is really a very different kind of thing.

I feel, myself, as a noneconomist, that the primary utility of the SEIA must surely be to explain to the public and those affected the rationale, in the full sense of that word, behind what we have ended up doing, or proposing to do. That must be its purpose. If it achieves that purpose, then that is great. Obviously if it is not achieving that purpose because it is obscure or it is inadequately presented, then that is serious, because then a good part of the purpose is lost. But that is not its only purpose.

• 1015

The other purpose is to oblige the governmental departments concerned in fact to apply the rigorous analysis implicit in SEIA. I rather think in the emphasis we have had so far, the

[Traduction]

M. Robinson: La réponse est oui. Non seulement nous avons consulté ce groupe, mais nous avons participé à sa création. En d'autres termes, lorsqu'il a été créé, on nous a demandé notre avis à la fois sur la façon dont il devait être logiquement constitué et sur le rôle qu'il devait jouer. Par conséquent, je dirai que nos rapports avec ce groupe sont excellents.

Cependant le rôle de ce groupe n'est pas seulement de nous fournir de l'aide et d'apporter une contribution importante en cas d'application du programme d'analyse d'impact socio-économique; ce n'est pas là son rôle. Son rôle est d'assurer ce qu'on pourrait appeler un contrôle professionnel de la qualité. Ce groupe veut s'assurer que les méthodes que nous utilisons, que notre rendement sont conformes aux directives qu'il a établies. Voilà ce qu'on entend par aide technique. Il ne s'occupe pas de faire le travail, ceci nous revient. Bob, ai-je bien décrit le rôle de ce groupe?

M. Fraser: Je crois que oui. Je pense que nous consultons beaucoup ce groupe d'aide technique, qui se trouve auprès du conseil du trésor, et je crois que leur aide a été extrêmement utile; dans certains cas, j'aimerais même que ce groupe fasse un peu plus pour nous.

M. Anguish: Avec l'expérience que vous avez maintenant du programme d'analyse d'impact socio-économique—et même si vous avez participé à sa création—auriez-vous à nous présenter des propositions qui nous permettraient de le modifier ou de l'améliorer?

M. Robinson: Est-ce que vous voulez parler maintenant de la présentation ou est-ce que vous voulez parler de l'aspect de procédure . . . ? J'aimerais que vous précisiez parce qu'il y a réellement deux questions en cause ici: d'une part, il s'agit de savoir comment vous vous servez de ce programme d'analyse d'impact socio-économique. Il s'agit de savoir à quel moment vous publiez les documents, si vous établissez ces documents en consultation avec le public, et quel est l'apport de renseignements exigé dans un programme de ce genre. On peut discuter longuement de ces questions. Il s'agit de savoir jusqu'à quel point le public doit contribuer à l'établissement des règlements? Vous pouvez aussi vous engager dans une voie tout à fait différente, c'est-à-dire vous demander, comme nous l'avons fait un peu plus tôt, quelle méthode, quelle présentation utiliser dans le programme d'analyse d'impact socio-économique?

Personnellement, n'étant pas économiste, je crois que la principale fonction du programme d'analyse d'impact socio-économique est d'expliquer au public et à ceux qui sont touchés par ce programme de façon la plus complète possible quelles sont les raisons pour lesquelles nous agissons ainsi ou nous proposons d'agir ainsi. Ce serait merveilleux si l'on obtenait ainsi le résultat recherché. Évidemment, ce serait grave, si l'on n'obtenait pas le résultat recherché parce que nous avons été obscurs. Nous ne visons cependant pas seulement cet objectif.

Nous voulons également obliger les ministères concernés à appliquer les analyses rigoureuses prévues dans le PAISE. Je crois que jusqu'à maintenant, on a accordé plus d'importance à

[Text]

emphasis has been on the former—I am getting lost as to which was former and which latter, but the emphasis has been on the sort of internal discipline aspects and value of SEIA and perhaps a little less, even though it ought to have been, on helping the public understand the way governments come out with their decisions and what the rationales for them are.

In a way those objectives are different; and I can understand, and I have some sympathy with, the professionals who are concerned to impose on departments which might not have had as high regard as they should have for the economic disciplines that kind of discipline. I can understand that. Maybe this is where you get into a kind of balance or discussion between the wisdom of that tight discipline for the analysis you must apply to come out with your answers and therefore be confident it is good work, and this need to inform the public of what it is you are doing and why you are doing it and what the basis for it is. I think there is a difference in those two things.

Mr. Anguish: Thank you.

Mr. Milligan: I was just going to restate Mr. Anguish's question. Recognizing these two differences, and I believe that is a very valid point, and your indication that you believe it has had a substantial impact on the internal discipline side, affecting the reasoning processes used by regulators—and in your department you indicated something I do not believe this committee has heard before, that it seems to influence at a very early stage in the development of regulations—but you have also indicated a problem on the second objective, which you think might possibly be the prime purpose, which is to communicate with the public. You have indicated you think the SEIA's are basically unintelligible to other than economists, or difficult to understand.

Mr. Robinson: So far.

Mr. Milligan: Okay, so far. Specifically, what recommendations might you have for improvement, first of all in the area where there seems to have been the greatest problem, which is communication with the public; and then, after you give us your views on that, could you also give the committee any views on any improvement on the methodological or internal discipline aspect of it.

Mr. Robinson: Yes. When you get into economist methodology, I am not sure I am very competent really to get into that in depth, personally.

On the public aspect, the recommendation I would have is a very simplistic one, and it is that while retaining, I think legitimately, the rigour of the internal requirement to produce a document which is perhaps designed for Treasury Board quality control, shall we say, to see we have in fact applied the proper disciplines of the trade in drawing the conclusions we have, which is a very proper concern—for that, my recommendation would be that because there are two audiences, there should be two presentations. There should be a presentation designed to ensure that high quality is maintained during the application of methodology, and there should be a rewrite of those same conclusions in a popularized form. The SEIA that should go out in the *The Canada Gazette* should be the

[Translation]

la discipline interne et pas assez à l'obligation d'aider la population à comprendre la façon dont les gouvernements en venaient à prendre leurs décisions et les raisonnements qui sous-tendent ces dernières.

Ces objectifs sont d'une certaine façon différents et je comprends ceux qui hésitent à les imposer à des ministères qui n'ont peut-être pas tout le respect qu'ils devraient pour les disciplines économiques. Je les comprends fort bien. C'est à ce niveau qu'il faut établir un certain équilibre entre la nécessité d'avoir recours à une analyse rigoureuse pour formuler des solutions dans lesquelles on peut avoir confiance, et la nécessité d'informer la population de ce qu'on fait et des raisons pour lesquelles on le fait. Je pense qu'il y a là une distinction à établir.

M. Anguish: Merci.

M. Milligan: J'allais poser la même question que M. Anguish. Je reconnais qu'il y a une différence et je crois qu'elle est valable. Vous avez dit que cela avait eu un impact sensible sur la discipline interne, touchant même les raisonnements utilisés par ceux qui font des règlements. Vous avez ensuite ajouté quelque chose que le Comité n'avait pas encore entendu, je crois, soit que dans votre ministère, cette incidence se faisait sentir très tôt dans le processus de formulation des règlements, et que vous aviez également des difficultés avec le deuxième objectif qui pourrait bien être, selon vous, le principal objectif, c'est-à-dire celui de communiquer avec la population. Vous avez même dit que selon vous, les PAISE sont pratiquement inintelligibles pour quiconque n'est pas économiste.

M. Robinson: Jusqu'à maintenant.

M. Milligan: D'accord. Quelles recommandations pourriez-vous nous faire alors pour améliorer la situation dans le domaine qui semble avoir posé le plus de problèmes, c'est-à-dire la communication avec la population; puis, après nous avoir donné votre opinion à ce sujet, pourriez-vous également dire au Comité comment on pourrait améliorer la discipline interne et la méthodologie utilisées.

M. Robinson: Oui. Pour ce qui est de la méthodologie utilisée par les économistes, je ne suis pas certain d'être assez compétent pour vous l'expliquer en détail.

Pour ce qui est de la communication avec la population cependant, je vous ferai une recommandation très simple: que tout en maintenant, à bon droit selon moi, l'exigence interne voulant qu'on produise un document qui est peut-être destiné au contrôle de la qualité par le Conseil du Trésor, afin de voir si l'on a effectivement appliqué tous les principes appropriés pour en arriver aux conclusions tirées,—ce qui est tout à fait justifié—on produise deux documents, puisqu'il y a deux audiences. Il faudrait produire un premier document afin de s'assurer que, l'on a maintenu la qualité en appliquant la méthodologie, et en rédiger un deuxième reprenant les mêmes conclusions, mais sous une forme vulgarisée. La version vulgarisée devrait être celle qu'on publierait dans la *Gazette* du

[Texte]

popularized version, but the other SEIA should be available for those who want it. That would be my view.

I do not know how you feel about that, Bob, because we have not discussed this specific, but that would be my view on how you get the best of both worlds.

Mr. Fraser: Yes, I would endorse Mr. Robinson's comments. I would add to it, Mr. Chairman, that my earlier reference to providing corporate costs—for example, we have exercised the option to deal with things like cash flow, liquidity, and the position of a firm in a certain amount of rigour, so we can in fact communicate a little better with the business community. Obviously individual firms' positions, proprietary information or private information, is not shown explicitly, it is wooled up, so we feel that that brings a little bit of pragmatism to the SEIA process.

• 1020

I think there is another thing that may be a bit of a misunderstanding: There are certain essential requirements to doing a SEIA, but the policy directive in fact allows a fair amount of room to manoeuvre with the actual problem that we are dealing with. An example of that, which was mentioned earlier, is the fact that we have done full SEIA's even though the \$10 million criterion was not applied. It has been our experience that it is beneficial to the department to do a SEIA because it provides explicit information, and I think it is an aid in the processing of the regulation itself.

Mr. Robinson: I agree.

Mr. Anguish: All things taken into consideration then, and given the wisdom that you have about the SEIA system, has it worked? I suppose putting it another way, on a scale from zero to minus 10 on one side and to plus 10 on the other side, where would you place the SEIA system?

Mr. Robinson: It has worked in the internal sense we discussed. It has indeed enhanced the rigour of our own analyses. It has been a useful tool to people like myself, but it has not worked as a means of communicating the rationale for what we are doing to the public.

Mr. Anguish: Would you place it on the plus side then internally within the department?

Mr. Robinson: Oh, definitely.

Mr. Anguish: And on the minus side in terms of the public?

Mr. Robinson: Absolutely.

The Chairman: Has it been a form of regulatory birth control? You have probably heard that phrase.

Mr. Robinson: A bitter pill, to be sure.

Some hon. Members: Oh, oh!

Mr. Robinson: I could not help it.

The Chairman: I suppose it is, is it not. I will have to live with that one.

An hon. Member: Let us not bring religion into this.

[Traduction]

Canada, l'autre serait disponible sur demande. C'est mon opinion.

Je ne sais pas ce que vous en pensez, Bob, parce que nous n'en avons pas discuté, mais c'est ainsi que je verrais la situation idéalement.

M. Fraser: Oui, j'appuierais M. Robinson. J'ajouterais à cela ma suggestion au sujet des frais des sociétés. Par exemple, nous avons choisi de faire preuve d'une certaine rigueur lorsqu'il s'agit des mouvements de trésorerie, des liquidités ou de la situation financière d'une société, afin d'améliorer un peu nos communications avec le milieu des affaires. Bien sûr, la position de chaque société, les renseignements en matière de propriété ou les renseignements privés n'apparaissent pas de façon explicite, ils sont en quelque sorte enveloppés, et nous estimons que cela apporte un certain pragmatisme au processus du PAISE.

Il est une autre chose qui peut donner lieu à des mésententes: Il y a certaines exigences à remplir avant de réaliser une analyse du PAISE, mais la directive donne beaucoup de champ libre en ce qui concerne le problème que nous traitons. Par exemple, comme on l'a signalé précédemment, nous avons déjà réalisé des analyses de PAISE complètes quand bien même on n'appliquait pas le critère des 10 millions de dollars. Nous avons constaté qu'il est avantageux pour le ministère de le faire parce que cette analyse fournit des renseignements explicites et j'estime que cela sert au niveau du règlement lui-même.

M. Robinson: Je suis d'accord avec vous.

M. Anguish: Tout bien considéré, et compte tenu de la connaissance que vous avez des PAISE, ce système a-t-il fonctionné? Disons quelle note donneriez-vous à ce système sur une échelle allant de moins 10 à plus 10.

M. Robinson: Il a fonctionné sur le plan interne dont nous avons parlé précédemment. Il a rehaussé la rigueur de nos propres analyses. Il a constitué un outil utile pour des gens comme moi, mais il n'a pas fonctionné en tant que moyen permettant d'expliquer au public les raisons de ce que nous faisons.

M. Anguish: Pour ce qui est du plan interne, au sein du ministère, vous lui donneriez une note positive?

M. Robinson: Absolument.

M. Anguish: Et une note négative en ce qui concerne les rapports avec le public?

M. Robinson: Absolument.

Le président: S'est-il agi d'une forme de réglementation du contrôle des naissances? Vous avez probablement entendu parler de cela.

M. Robinson: Certes, la pilule a été amère.

Des voix: Oh, oh!

M. Robinson: Je n'ai pas pu me retenir.

Le président: Je suppose que oui, n'est-ce pas. Il faudra s'en contenter.

Une voix: Ne faisons pas intervenir la religion là-dedans.

[Text]

Mr. Robinson: I have enormous difficulty answering that question really honestly, and it is not overly dishonest, it is rather that I genuinely do not know because, as I indicated to you earlier, while I was uneasy about two or three of the things that may have been going on because I was concerned that the benefit and the cost seemed so significantly at variance, I cannot honestly say that that was a product of the SEIA process because I would have had that concern pre-SEIA in terms of hoping for public support of an acceptable regulation. However I think it is probably fair to say that with the SEIA process it is easier for me to quantify that kind of concern and to be more disciplined about it.

While I guess I would not call it a totally effective form of birth control—the babies are still coming out—I guess it is if you are making the point that they are not coming out accidentally, if that is really the thrust of your question. I have been thinking out loud, so, to come down to the bottom line, I would say, yes, it has really made the decision to proceed with a regulatory instrument a more deliberate and more professional decision. This, I think, is the bottom line.

The Chairman: Mr. Robinson, you mentioned that you were already doing many of the things that the SEIA required, or perhaps all of them before. I would suppose then that the initiation of the SEIA system caused no significant problems within your department. Would it be safe to say that?

Mr. Robinson: That would be perhaps an overstatement. There was, if we go back to earlier analogies, a certain amount of birth pain, and basically for this reason: We took the decision—and perhaps this opens up another area that may be of interest to you—that the people responsible for the rigour of analysis in the SEIA ought to be separate from the people responsible for developing the regulations; that they should be a different group, not simply because they had different disciplines but because they had and ought to have a somewhat different orientation.

• 1025

Justifying what you have decided you would like to do is a human characteristic and we needed something to balance that human characteristic. So, we deliberately decided to put our SEIA group separate from the regulatory thrust program. There were indeed problems in establishing the relationships between those groups for reasons that are very human and very understandable. I think it is fair to say that the confidence has been established now between the two groups and there is now an understanding that they need each other's professionalism. The economists and sociologists need the technology and understanding of the engineers and the engineers certainly need the skills of the sociologists and the economists as they apply them in the SEIA process, and that understanding is now there. But, sure, in that first little while there was a lot of uneasiness about what the sort of internal policeman might be doing, and that is a very natural and very human result.

What that question raises is that if you believe that the SEIA process ought to be separate from the directs of the

[Translation]

M. Robinson: J'éprouve d'énormes difficultés à répondre à cette question vraiment honnêtement, et ce n'est pas être exagérément malhonnête, c'est plutôt qu'en fait je ne sais pas, parce que, comme je vous l'ai indiqué précédemment, comme je me sentais mal à l'aise à propos de deux ou trois choses qui se passaient parce que je m'inquiétais de voir le bénéfice et le coût varier de façon si importante, je ne puis honnêtement dire que cela a été dû au processus du PAISE parce que je me serais inquiété de cela avant le PAISE, en ce sens que j'aurais cherché à obtenir l'appui du public à l'égard d'un règlement acceptable. Quoiqu'il en soit, je puis dire en toute sincérité que le processus du PAISE me permet de mieux quantifier ce genre de préoccupation, et d'être plus discipliné en la matière.

Certes, je ne parlerai pas d'une forme de régulation des naissances totalement efficace, des naissances il y en a toujours, mais il se trouve que la conception n'est plus accidentelle, si c'est bien là vous voulez en venir. Donc, en résumé, je dirai que les décisions concernant l'élaboration des mesures de réglementation sont maintenant plus délibérées, plus professionnelles. En fait, c'est à cela que cela revient.

Le président: Monsieur Robinson, vous avez indiqué qu'avant vous remplissiez déjà beaucoup des conditions qu'exige le PAISE, voire toutes. Je suppose donc que, en lançant le système PAISE, on n'a causé aucun problème dans votre ministère. Est-ce que l'on peut dire cela?

M. Robinson: Peut-être exagérerait-on en s'exprimant ainsi. Pour en revenir aux analogies que l'on faisait précédemment, il y a eu certaines douleurs à l'accouchement, et pour la raison suivante: Nous avons décidé, et cela ouvre peut-être un autre domaine qui vous intéressera, nous avons décidé donc que les gens responsables de la rigueur du PAISE devraient être distincts de ceux qui sont responsables de l'élaboration des règlements, qu'ils devraient faire partie d'un groupe différent, pas simplement parce que leurs disciplines étaient différentes mais parce qu'ils avaient et devaient avoir une orientation quelque peu différente.

Il est tout à fait humain de justifier ce que l'on a décidé de faire et il nous fallait quelque chose à ce propos. Nous avons donc délibérément décidé de faire une distinction entre le groupe PAISE et le groupe chargé de la réglementation. Pour des raisons très humaines et parfaitement compréhensibles, il y a eu des problèmes à établir des relations entre ces deux groupes. On peut dire maintenant, je pense, que la confiance règne entre les deux et il existe une reconnaissance mutuelle des compétences et du professionnalisme. Les économistes et les sociologues ont besoin de la technologie et de la compréhension des ingénieurs et les ingénieurs ont besoin des compétences des sociologues et des économistes dans le cadre du processus PAISE; la compréhension est maintenant là. Certes, au tout début, on s'inquiétait considérablement de ce que cette sorte de policier interne pourrait faire, ce qui est tout à fait naturel et tout à fait humain.

Ainsi, si vous estimez que le processus PAISE doit être distinct du processus de réglementation, pourquoi ne pas le

[Texte]

regulatory process, why not take it totally out of an operation like yours and put it somewhere central in government where it is a true policeman and where it is externally enforced birth control? Why not? That is an obvious question. I do not know whether you have asked that question yourselves, but it is the sort of question that could be asked about the SEIA process.

The Chairman: What would your response be?

Mr. Robinson: It is coming, sir.

The Chairman: I can hardly wait.

Mr. Robinson: And this is one we have been thinking about very hard. We considered this at the time when the whole SEIA thing was being set up and we were very much involved in that as a major regulating department, and our view, and it is a sincere one, is that there is a risk in doing that, that the rigour and the value of the SEIA process will not be applied as effectively early in the system if you divorce it entirely from the group that has some responsibility for regulation.

It is a good thing that I have to be responsible for both ends of that spectrum, if you take my meaning. I think it is a good thing because it obliges me to use that knowledge and be aware of that responsibility when I am taking decisions about program allocation and identifying priorities in our activities. It is that aspect that brought us to the conclusion that, while in a operational sense it was good for them to be separate, in a policy sense it was important that they be together. That is the answer, and I think it is a very good answer, if I may say so, because it works. We could see it working in our own system. Otherwise, what it becomes is another hurdle to get over, if you take my meaning. It is another hurdle, another block in the way of our great crusade, or whatever. That is the kind of mental image that you develop and that is the kind of relationship that can occur.

Now that we are seeing as we should that the SEIA is, in fact, a legitimate and proper tool in regulatory management or in the management of regulations, then that is a far healthier and far better approach. And the way you do that is to ensure that at least at the senior policy level there is a coming together of the responsibility for both sides of that. That is the answer I would give you, sir.

Mr. Anguish: To date, as far as we know, only three SEIAs have been completed and published and two of those, which we were not aware of before just now, were under the \$10-million threshold. What would the implications be on your department if the threshold was lowered to, say, \$5 million as opposed to the \$10 million?

Mr. Robinson: Given the policy that we have, and putting aside the parks situation because I do not have enough personal knowledge of that, and accepting, for the moment, that they are outside of the SEIA process. My own feeling is that given that in the context of this more elaborate consultative process which we ourselves want in any case to happen and, indeed,

[Traduction]

séparer totalement d'une activité comme la vôtre pour le placer dans un endroit central au gouvernement, où il aurait véritablement le rôle de policier et où il pourrait être considéré comme une forme de régulation de naissance appliquée de l'extérieur? Pourquoi pas? Telle est la question. Je ne sais pas si vous vous êtes posé cette question, mais c'est une question que l'on pourrait poser à propos du système PAISE.

Le président: Quelle sera votre réponse?

M. Robinson: Elle arrive.

Le président: Je ne puis attendre.

M. Robinson: Nous nous sommes longuement penchés là-dessus. Nous avons étudié cela à l'époque où tout le système PAISE était en voie d'élaboration et, en tant que ministère chargé de réglementer, nous avons eu un rôle important à jouer. En toute sincérité, nous avons estimé qu'il y avait un risque à agir ainsi, nous avons estimé que la rigueur et la valeur du processus PAISE ne s'appliqueraient pas de façon aussi effective au début de la mise en œuvre du système si on le séparait totalement du groupe responsable de la réglementation.

C'est une bonne chose pour moi d'être responsable des deux bouts de l'éventail, si vous comprenez ce que je veux dire. C'est une bonne chose parce que cela m'oblige à utiliser cette connaissance et à être conscient de cette responsabilité quand je prends des décisions en matière d'affectation de programme et d'identification des priorités. C'est cet aspect de la question qui nous a amenés à conclure que, alors que, du point de vue de l'exploitation, c'était une bonne chose que ces deux ensembles soient séparés, du point de vue de la politique, il était important qu'ils soient unis. C'est là la réponse, je pense qu'elle est excellente, si vous me le permettez, parce qu'elle fonctionne. Elle a fonctionné dans notre système. Sinon, c'est un obstacle de plus à passer, si vous comprenez ce que je veux dire. C'est un autre obstacle, une autre pierre sur le chemin de notre grande croisade. C'est le genre d'image que l'on se fait, c'est le genre de relation qui peut s'établir.

Maintenant que, comme cela devrait être le cas nous voyons que le PAISE constitue un instrument légitime et approprié en matière de gestion des règlements, nous voyons que l'approche adoptée est beaucoup plus saine et bien meilleure. Pour ce faire, on peut s'assurer au moins que, au niveau supérieur de l'élaboration des politiques, il y a rencontre des responsabilités pour les deux aspects de la chose. Telle est la réponse que je vous donnerai.

M. Anguish: Jusqu'à présent, trois analyses du PAISE seulement ont été achevées et publiées et, pour deux d'entre elles, ce que nous ne savions pas juste auparavant, le seuil des 10 millions de dollars n'avait pas été atteint. Quelles seraient les incidences pour votre ministère si le seuil était abaissé à 5 millions de dollars?

M. Robinson: Compte tenu de notre politique en mettant de côté ce qui se passe pour les parcs, parce que je ne suis pas suffisamment au courant, et en acceptant, pour le moment, qu'ils sont en dehors du processus du PAISE, d'après moi, compte tenu du processus consultatif plus poussé que nous aimerions voir appliquer et que nous avons d'ailleurs com-

[Text]

have already begun in part, I cannot see it having very much implication because we are going to do that work anyway, we are going to make it public anyway, whatever we call it, and certainly our bias at the moment would be to continue with SEIA's publication of some regulations that have impact of less than that amount.

• 1030

Mr. George M. Cornwall (Acting Director General, Policy Planning and Assessment, EPS, Environment Canada): I think I agree with that, given our determination to integrate the socio-economic analysis from the beginning as we are beginning the technical work that is associated with the development of the regulations. So those things go hand in hand. It would not make any difference to us.

The Chairman: Looking at it from our perspective, we have to make recommendations. How would you feel about a recommendation that said that a SEIA has to be done for every regulation and it has to be published, regardless of any threshold limit?

Mr. Robinson: I suppose the only thing I could say about that is that I suppose it is conceivable that that could create a nonsense in a given situation, where a regulation was of such minimal implication that it did not seem to warrant the person-years resources to do it. That is a sort of a typical bureaucratic response.

The Chairman: But you are saying you would do this, in any case. You are saying every regulation that comes before you, you do this internally or not?

Mr. Robinson: Yes, I am . . .

The Chairman: All you are saying is that if a SEIA process is formalized then this is giving you a few roles that you found helpful after you understand them.

Mr. Robinson: That is right.

The Chairman: And therefore you commend that type of approach to any type of regulator?

Mr. Robinson: I guess it really comes down to the degree of sophistication of the products you would require in each instance. If, for example, we were banning, say, mirex, from Canada, which was not there anyhow and we just did not want it to come in, it therefore had zero economic implications in terms of existing requirements, and then obviously a simple sort of statement to that effect, that it was not terribly sophisticated to develop, if that was accepted as being a SEIA in that case, then my answer to you, sir, would be yes, I think we ought to do that.

The Chairman: We could have two types of SEIAs, one being just some type of justification as to why a person is regulating, that any time you regulate it you have to justify it, and if you fall above the threshold then you have to follow the full-fledged procedure.

Mr. Robinson: That is perhaps a middle ground in that situation. I, personally, as I said earlier, would in any case favour a publication of the rationale related to socio-economic

[Translation]

mençé, cela ne donnera pas grand-chose, puisque de toute façon nous allons faire le travail et rendre les résultats publics. Pour l'instant, je pense que nous pencherions plutôt du côté du maintien de la publication par le PAISE de certains règlements qui ont une incidence de valeur inférieure au montant cité.

M. George M. Cornwall (Directeur général suppléant, planification et Évaluation des politiques, SPE, Environnement Canada): Je suis d'accord avec cela, compte tenu de nos intentions d'intégrer dès le départ l'analyse socio-économique, puisque nous entamons le travail technique qui découle de l'élaboration de règlements. Ces deux activités vont de pair. Cela ne changerait rien en ce qui nous concerne.

Le président: Pour notre part, nous devons faire des recommandations. Que pensez-vous d'une recommandation qui voudrait qu'on soumette chaque règlement à une analyse de l'impact socio-économique et que celle-ci soit publiée, quel que soit le seuil limite fixé?

M. Robinson: Tout ce que je puis dire en réponse à cela, c'est que je suppose que cela pourrait donner lieu à un non-sens dans une situation donnée, où un règlement a une incidence si réduite qu'il est difficile de justifier les années-personnes demandées. C'est là une réponse typiquement bureaucratique.

Le président: Mais vous dites que vous feriez cela de toute façon. Vous dites que cela se passe avec chaque règlement que vous étudiez. Ce travail est-il fait au sein de votre direction ou . . .

M. Robinson: Oui, je . . .

Le président: Ce que vous dites en fait, c'est que si un processus de PAISE est officiellement mis en vigueur, alors on vous attribuera quelques rôles que vous trouveriez fort utiles une fois que vous les auriez compris.

M. Robinson: C'est exact.

Le président: Alors vous recommandez ce genre d'approche à tous les réglementateurs, quels qu'ils soient?

M. Robinson: Je pense, en fait, que cela dépend du niveau de «sophistication» des produits nécessaires dans chaque cas. Prenons l'exemple suivant: on veut interdire au Canada la vente d'un produit, mettons le mirex, produit qui n'a d'ailleurs jamais pénétré les marchés canadiens et qui n'a par conséquent pas donné lieu à des incidences économiques en fonction de besoins existants. Dans ce cas, on pourrait faire une déclaration à l'effet que ce produit n'est pas très complexe. Si cette réponse était acceptée en tant que PAISE, alors ma réponse serait oui, je pense que nous devrions faire cela.

Le président: On pourrait avoir deux types de PAISE: l'un étant une simple justification expliquant les raisons pour lesquelles on applique des règlements et précisant que s'il y a un règlement, il faut le justifier, l'autre exigeant qu'au-delà du seuil il faut suivre toute la procédure.

M. Robinson: Il s'agit là d'une solution mitoyenne. J'opterais, pour ma part, comme je l'ai déjà dit, pour la publication d'une explication de l'incidence socio-économique, quelle que

[Texte]

impact anyway regardless of what we called it, and even if it was in the form of saying we are not going to have a formal SEIA, we would still put it out. But my only concern was that I would not want to jump through unnecessary hoops simply to fill a kind of form that was elaborate and needed work done to salvage something that we knew anyhow. That is the one thing I am concerned about.

The Chairman: We would leave the form up to you for anything under \$10 million and you would be publishing it, therefore you would have to decide what is sufficient.

Mr. Robinson: That would certainly cause me no problem at all.

Mr. Chairman: You have contacted lots of other departments. Do you think it would cause problems in other departments?

Mr. Robinson: That is a very hard question to answer. Their regulatory programs are different from ours. Many of them have regulations that are developed quite frequently. There are quite a number of regulations. With our regulations, there are very few of them really if you consider that we have existed as a department for almost 10 years and our numbers of regulations are in the teens. We are not a massive regulation producer but some of those regulations individually are very significant ones in terms of their implications. And they usually take a long time to produce. So when I think of regulation I have a mental image of that kind of thing and so naturally I am always going to be saying if you are doing that amount of work on it you are sure going to be doing a proper amount of work on socio-economic concerns. That might not be as true a statement to make about some kind of minor thing that is done on an almost annual basis in some other government. That is the only unease I have about that as a blanket proposal. Looked at purely from where we sit, I do not see a problem with that at all.

Mr. Milligan: Just to capsule that, your department does not have many regulations and spends a fair amount of time doing each one?

Mr. Robinson: That is correct.

• 1035

Mr. Milligan: Therefore it is not as onerous an obligation on you to make you go through the type of analysis you have to do for SEIA and, in effect to do that for every single regulation that comes up, just because of the number and the amount of time it takes to develop them in any case.

Mr. Robinson: That is correct.

Mr. Milligan: It would be fair to state that probably you would be doing that type of analysis voluntarily, whether or not there was a SEIA program?

Mr. Robinson: A good deal of it, yes.

Mr. Anguish: In our discussion paper, we raised the possibility of performing SEIA's on proposed regulatory statutes. In your view, would that be a workable idea?

[Traduction]

soit l'appellation qu'on lui donne, même si cette justification expliquait tout simplement qu'il n'y aurait pas de PAISE officiel, mais qu'on publierait quand même les résultats. Ce que j'aimerais éviter, c'est que l'on se donne inutilement du mal pour remplir des formules et essayer de récupérer quelque chose qu'on connaissait déjà. C'est là quelque chose qui me préoccupe beaucoup.

Le président: Pour tout ce qui ne dépasserait pas 10 millions de dollars, ce serait à vous de décider de la formule à utiliser et de la faire publier. Ce serait donc à vous de décider de ce qui suffit.

M. Robinson: Cela ne me poserait aucun problème.

Le président: Vous avez communiqué avec un certain nombre d'autres ministères. Pensez-vous que cela provoquerait des problèmes pour d'autres ministères?

M. Robinson: Il m'est très difficile de répondre à cette question. Les programmes de réglementation de ces ministères diffèrent des nôtres. Bon nombre d'entre eux élaborent des règlements de façon régulière. Aussi, ces règlements sont très nombreux, au contraire des nôtres, si l'on considère que nous n'existons en tant que ministère que depuis dix ans et que le nombre des règlements en vigueur chez nous ne dépasse pas 20. Nous ne comptons pas parmi les gros producteurs de règlements, mais certains des règlements que nous adoptons sont importants de par leurs implications et demandent beaucoup de temps à produire. Lorsque je pense règlement, c'est ce genre de chose qui me vient à l'esprit. Pour moi, il va de soi que si l'on fait autant de travail, alors on en fera certainement suffisamment en ce qui concerne l'étude de l'impact socio-économique. Mais ces remarques ne sont peut-être pas valables pour certains règlements mineurs établis continuellement dans d'autres ministères fédéraux. C'est pour cette raison que j'hésiterais à adopter une proposition globale qui s'appliquerait à tout le monde. Mais si on ne regarde que notre côté des choses, je n'y vois aucun problème.

M. Milligan: En résumé donc, votre ministère n'a pas beaucoup de règlements et consacre beaucoup de temps à l'étude de chacun d'entre eux, n'est-ce pas?

M. Robinson: C'est exact.

M. Milligan: Il n'est par conséquent pas si pénible que cela pour vous de faire le genre d'analyses que vous êtes obligés d'effectuer pour le PAISE et pour tous les autres règlements, compte tenu du temps qu'il vous faut de toute façon y consacrer.

M. Robinson: C'est exact.

M. Milligan: Aurais-je raison de dire que vous entreprendriez vous-même de faire ce genre d'analyse, même s'il n'y avait pas de programme PAISE?

M. Robinson: Dans bien des cas, oui.

M. Anguish: Dans notre mémoire, nous avons soulevé la possibilité d'effectuer des PAISE pour les règlements proposés. D'après vous, est-ce là une bonne idée?

[Text]

Mr. Robinson: That would be, I believe, extremely difficult to undertake. When you asked that question—because I saw it, of course, in your book—we all sort of sat around in a circle and tried to expand our minds into thinking what might it look like; in other words, what kind of output would you get with that kind of request? That is obviously the bottom line. That is the question. And we had enormous difficulty envisaging what that output would be.

Let me illustrate with the proposal we are working up right now. As you know, there is under way the development of new environmental legislation. This has been in preparation for some time and it is going to involve a lot of consultation with the provinces and so on before it finally is in a form in which the minister might wish to introduce it. The nature of the legislation—it deals with a number of environmental matters, but the most important, perhaps, is the management of industrial chemicals; the concern with industrial chemicals. A great deal of the thrust of the legislation will be on obtaining information about said chemicals, in the initial phases; and ultimately, as required and where evidence demonstrates it is needed, some kind of government intervention in the marketplace related to said chemical: some limitation or ban, product substitution, whatever it may be. There is no way we could predict what those interventions would be. You could theoretically even say there would not be any, although that is unlikely. But since the primary thrust is to obtain information to see whether you do need to intervene, it is enormously difficult to give some sort of quantification to the ultimate implications of that legislation for our economy.

If you add to that the probability that the complexity of the kind of regulation you will be dealing with would probably give, I would say, a two-year time frame, on the average, to develop one even after you have said go—because you have already drawn the conclusion that that was one which warranted it—then you try to put that against a future economic situation and try to get some sense of its implication for the economy, you can see what I am saying. It would be enormously difficult to do that.

We really wondered what you could produce with a SEIA. What you might be able to do is have at least some rationale that would discuss the potential implications of this kind of legislation. But the quality of data you would produce—you would be making, perhaps, intelligent guesses. That is about what it would be. It certainly would not be a quality document, in that sense, at all.

I am answering your question, really, purely from the standpoint of how good a document you could produce. My guess is with that kind of legislation, you would have enormous difficulty in producing a quality document. It would be a kind of vaguely indicative document. That is the best you would probably be able to do. On the other hand, there may be other kinds of legislation which are much more precise in their implications and where you could do this. But certainly the sort of legislation we deal with, by its very nature, would not lend itself to rigorous analysis of that kind. The best you would

[Translation]

M. Robinson: Je pense qu'il serait très difficile d'entreprendre une telle chose. Lorsque vous avez posé cette question—je l'ai bien sûr vue dans votre livre—nous avons tous essayé de nous faire une idée de ce que cela pourrait donner. Autrement dit, qu'en retirerions-nous? C'est là la question. Et je dois vous dire que nous avons eu beaucoup de mal à nous imaginer ce que cela donnerait comme résultat.

A titre d'exemple, je vais vous parler de la proposition sur laquelle nous travaillons maintenant. Comme vous le savez, on a entamé l'élaboration de nouveaux règlements visant la protection de l'environnement. Ce travail a été entrepris il y a quelque temps déjà et il faudra qu'il y ait beaucoup de consultations avec les provinces et d'autres groupes d'intérêt avant d'en arriver à une formule que le ministre veuille bien accepter afin de la présenter ensuite. La loi traite d'un certain nombre de questions environnementales, dont la plus importante est peut-être la gestion des produits chimiques industriels. La loi visera surtout l'obtention de renseignements sur ces produits chimiques, du moins au cours des premières étapes, pour en arriver, suivant les besoins et les témoignages recueillis, à la définition d'une intervention gouvernementale exercée sur le marché pour limiter ou interdire la vente du produit ou encore en exiger le remplacement par un autre produit. Il nous est impossible de prévoir de quel ordre seraient ces interventions. On pourrait même, en théorie, dire qu'il n'y en aurait aucune, bien que cela me paraisse peu probable. Mais puisqu'il importe tout d'abord d'obtenir des renseignements afin de décider s'il faut ou non intervenir, il est extrêmement difficile de quantifier quel serait l'impact ultime de ces lois sur notre économie.

Ajoutez à cela la probabilité que la complexité de ces règlements sera telle qu'il vous faudra, une fois l'approbation reçue, une moyenne de deux ans pour les élaborer, puisque vous aurez déjà déterminé que ces règlements méritent qu'on y consacre autant de temps; essayez maintenant de mettre cela en rapport avec la situation économique future pour déterminer quelle serait l'incidence de ces règlements sur l'économie. Vous voyez où je veux en venir. Ce serait là une tâche des plus difficiles.

On se demande vraiment ce que vous seriez en mesure de faire avec le PAISE. Cela vous permettrait peut-être au moins d'avoir une explication qui ferait état des éventuelles incidences de ce genre de règlements. Pour ce qui est de la qualité des données que vous produiriez—il ne s'agirait peut-être que de conjectures. Il ne s'agirait pas, en tout cas, d'un document sûr et fiable.

J'ai répondu à votre question du point de vue de la qualité du document que vous pourriez produire. A mon sens, avec ce genre de règlements, vous auriez beaucoup de mal à produire un document de qualité. Il s'agirait d'un document qui ne donnerait que des indications plus ou moins vagues. C'est là le mieux que vous pourriez faire. D'un autre côté, il y a d'autres types de lois qui sont plus précis et définis en ce qui concerne leur impact et où ce système pourrait très bien s'appliquer. Mais il est certain que le genre de lois qui nous préoccupe ne se prête pas, de par leur nature, à des analyses rigoureuses de ce

[Texte]

be able to do is a kind of philosophical, almost, discussion of its potential implications—which in any case would be done in the normal course of events in committee discussion and parliamentary debate.

Mr. Anguish: Is it likely or not that the draft bills would contain sufficient information to do a SEIA?

Mr. Robinson: No. On the basis of what I have just said, no. Canadian legislation generally, as you know very well, tends to be highly discretionary, and right away that creates a real problem for you in a SEIA type of activity.

• 1040

Mr. Anguish: In preparing regulatory legislation then, what sort of analysis does your department carry out at the present time?

Mr. Robinson: The analysis that we have carried out in the context of this particular legislation has really gone to two types of things. It has gone, on the one hand, to an analysis of the physical situation about which we are concerned. In this particular case, it is the presence of a number of substances in the environment which we do not understand sufficiently to know what they mean, coupled with the popular concern about said substances, which creates a political dimension to that professional concern. That is, as it were, the second of our concerns, and it is a real one; there is no question about that. On the other hand, we also look at who could best do this, which is another legitimate question. Is this something the provinces could best do; is this something other departments might best do; is it something that requires an involvement of our department and, if so, can it be done under present legislation.

Those are the questions we have been addressing and we have developed a policy document, which will ultimately come out as a cabinet discussion paper and will be a public document at that point, and which addresses these very questions and seeks to answer the questions I have just listed.

Mr. Anguish: To put this in the proper perspective, I guess, in my own mind then, how does what you have just told me differ from the SEIA?

Mr. Robinson: I guess I think of a SEIA as having a great deal more specificity than what I have just said. Normally, a SEIA is ideally a cost-benefit analysis or, if not that, a cost-effectiveness analysis, with a fairly clear idea of benefits and disbenefits where possible, and you seek to quantify these against certain methodologies. That has been our experience of SEIA, that is what it is now.

Mr. Anguish: So there will be more technical data. Would that be the main difference?

Mr. Robinson: Oh, yes, and much more economic information. I have indicated to you that there is a problem, we perceive we should do something about the problem, and this appear to be a good mechanism for doing it; other mechanisms that we might use do not seem to be up to the task. That is basically the conclusion you draw. Now you could say all of that, and the cabinet discussion paper will say all of that if it is

[Traduction]

genre. Le mieux que vous pourriez faire, c'est discuter de façon plus ou moins spéculative de leur impact potentiel—ce qui, de toute façon, serait normalement fait lors des discussions en comité ou à la Chambre.

M. Anguish: N'est-il pas probable que les ébauches des billes contiennent suffisamment de renseignements pour qu'il soit possible de faire un PAISE?

M. Robinson: Non, pas d'après ce que je viens de dire. Comme vous le savez très bien, en règle générale, les lois canadiennes ont tendance à être des plus discrétionnaires; et à l'heure actuelle cela constitue un réel problème pour ce qui est des activités de PAISE.

M. Anguish: Avant d'établir un règlement, quel genre d'analyse effectue le ministère?

M. Robinson: Les analyses que nous avons réalisées dans le contexte de ces règlements en particulier ont en fait porté sur deux questions: tout d'abord, une analyse de la situation physique qui nous préoccupe. Dans le cas présent, nous nous intéressons à la présence dans l'environnement d'un certain nombre de substances dont nous ne connaissons pas suffisamment les conséquences éventuelles; nous tenons compte également des inquiétudes exprimées par le public au sujet de ces mêmes substances, ce qui ajoute une dimension politique à une préoccupation d'ordre professionnel. C'est là la deuxième question et celle qui nous préoccupe le plus. Nous essayons aussi de déterminer qui serait le mieux en mesure de faire ce travail: les provinces? d'autres ministères? notre ministère doit-il y participer et, dans l'affirmative, les lois actuelles le lui permettent-elles?

Voilà les questions que nous nous posons. Nous avons d'ailleurs rédigé un document qui sera déposé au cabinet et qui sera par la même occasion diffusé au public; ce document traite de ces questions et tente d'y répondre.

M. Anguish: Pour situer la question dans la bonne perspective, comment ce que vous venez de me décrire diffère-t-il du PAISE?

M. Robinson: Selon ma conception du PAISE, ce dernier est beaucoup plus spécifique. En règle générale, le PAISE idéal est une analyse de rentabilité ou encore une analyse coût-efficacité, qui étudie du mieux possible les avantages et les inconvénients de telle méthode en les quantifiant par rapport à d'autres méthodes. D'après notre expérience, c'est à cela que correspond le PAISE.

M. Anguish: Il y a donc davantage de données techniques. Est-ce là la principale différence?

M. Robinson: Oui, mais le PAISE comporte aussi beaucoup plus de données économiques. Je vous ai signalé qu'il y a un problème, que nous pensons pouvoir régler avec le mécanisme que je viens de vous expliquer. Les autres mécanismes que nous avions envisagés ne nous semblaient pas satisfaisants compte tenu de l'importance de la tâche. Voilà en gros nos conclusions. Vous pouvez bien sûr dire tout cela, et le docu-

[Text]

approved, but I would not have characterized it, simply because of our own present mind set as to what a SEIA constitutes, as a SEIA. However, it certainly is a rationale for a legislative proposal, and if one's concern is that the rationale for legislative proposals be more rigorous, then I think perhaps that is a better way of saying it than to talk about applying a SEIA to legislation.

I do not know whether that meets your point.

Mr. Anguish: Yes. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

Any further questions on SEIA? Then we will turn now please to Mr. David Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Robinson, in answer to a question from Mr. Milligan earlier you talked about issuing a public report regardless of whether the cost is above or below the threshold, and I was wondering which report in your enumeration, in your brief here, you are referring to. Are you referring to the third document, the proposed regulation report, or are you referring to one of the earlier ones?

Mr. Robinson: I am just looking to see how much detail there is here. If you look on page 6 you will see at the bottom something called Access to Information, present and future initiatives; then on page 7 there is an (a) to (f) series of points. In those series of points you will see, for example, (b) Rationale for regulation report, (c) Control measures report and (d) Proposed regulation report. A rationale for regulation report really is the first half of the SEIA that we have been discussing already; namely, the scientific rationale for pursuing that particular substance, we will say.

The control measures report, (c), will essentially, as it goes on to say there,

describe various control options that are available and indicate the associated advantages and disadvantages. Wherever possible the costs associated with each control option as well as its effectiveness would be identified.

That is the beginning of a kind of SEIA-like presentation again. Therefore, with (b) and (c) together, you are going to have a scientific rationale, you are going to have a discussion of possible responses to that and their associated costs, although not a macroeconomic examination of the implications of those costs. In (d) we would actually propose a measure drawn from the work that produced (b) and (c) and the comments that come in thereafter. There, as it says here, it was based on comments; it would also recommend a specific control measure with a summary of a socio-economic impact analysis as a proposed measure. This is the sort of proposal we have before us now, this is what we are going to do in terms of our regulatory process. We are doing an element of that now. We are going to be doing this far better. That necessarily entails as you can see, the elements of a SEIA, whether you call it that or not.

[Translation]

ment qui sera déposé au cabinet, s'il est approuvé, contiendra les mêmes remarques; mais, compte tenu de notre état d'esprit actuel, nous n'avons pas appelé ça un PAISE. Cela constitue néanmoins une justification pour une proposition législative, et si l'on souhaite que ces justifications soient plus rigoureuses, alors peut-être que cela vaut mieux que de parler de l'application d'un PAISE à une loi.

Je ne sais pas si j'ai bien répondu à votre question.

M. Anguish: Si, très bien. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci.

Y a-t-il d'autres questions concernant le PAISE? Nous allons donc donner la parole à M. David Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

M. Robinson, en réponse à une question posée tout à l'heure par M. Milligan, a parlé de divulguer un rapport public, que le coût soit inférieur ou supérieur au seuil fixé. J'aimerais savoir à quel rapport vous vous référez. Vous référez-vous au troisième document, c'est-à-dire le rapport de règlement proposé, ou alors à un rapport précédent?

M. Robinson: Je vérifie simplement les détails qui sont donnés ici. Si vous vous reportez à la page 6 du document, vous trouvez, au bas de la page, les mots suivants: «Accès à la formation, initiatives présentes et futures»; ensuite, à la page 7, il y a une série de paragraphe allant de a) à f). Prenez par exemple le paragraphe b) «Justification d'un rapport de réglementation», le paragraphe c) «Rapport sur les mesures de contrôle» ou le paragraphe d) «Rapport des règlements proposés». La justification pour le rapport de réglementation correspond à la première moitié du PAISE dont nous avons déjà discuté. Dans le cas que nous avons cité, il était question d'une justification scientifique concernant certaines substances.

Le rapport sur les mesures de contrôle, au paragraphe c), comme l'explique le document

décrira les différentes possibilités de contrôle et en définira les avantages et les inconvénients. Chaque fois que cela sera possible, il précisera également les coûts ainsi que l'efficacité prévus pour chacune des possibilités à envisager.

Cela correspond, encore une fois, au début d'une présentation du genre PAISE. En ajoutant les paragraphes b) et c), vous aurez une justification scientifique, un exposé des solutions possibles et de leur coût, même s'il ne s'agit pas d'un examen macroéconomique de l'impact de ces coûts. Au paragraphe (d), nous proposons une mesure découlant des paragraphes (b) et (c), tout comme les observations qui suivent d'ailleurs. Comme on le précise ici, le tout repose sur les commentaires. On recommande également une mesure de contrôle précise, par exemple un résumé de l'analyse de l'impact socio-économique. Voilà le genre de proposition que nous devons étudier afin de décider quelle sera notre procédure de réglementation. Nous avons déjà commencé et nous espérons trouver une méthode beaucoup plus efficace, ce qui signifie reprendre les éléments du PAISE quel que soit le nom que vous lui donniez.

[Texte]

• 1045

So the work we are talking about is going to happen. Even if the government were, in its wisdom, to say, as of tomorrow no more SEIAs whatever we called them we would continue to do the sort of thing you have here, because it would explain why you are doing what you are doing, and you cannot say that unless you have an effective socio-economic analysis. It is an incomplete rationale unless that half of the equation is presented to the public. Does that answer your question?

Mr. Berger: Yes, I think so.

Mr. Milligan: My question was about disclosing the cost of initiative if it fell below the threshold. You said that there would be no problem, as a matter of fact, you intended to do it.

Mr. Robinson: That is right.

Mr. Milligan: It appears that it will come out in two places. One is under (c), you are going to show, where possible, the cost of alternatives that you are considering.

Mr. Robinson: That is right.

Mr. Milligan: Then, when you land on an alternative you think you want to go with, under (d), in the Proposed Regulation Report, you will have the cost of that possibly updated from any additional information, and will disclose it there again. Under (d), that may well be below the threshold. And even if it is below the SEIA threshold, you are still going to have a socio-economic impact analysis.

Mr. Robinson: Absolutely correct.

Mr. Milligan: If I get this straight then, this system says that you people are going to do, in effect, a SEIA; in fact, it is almost a more open process than SEIA, because you are disclosing costs of alternatives even where they fall below the threshold.

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Milligan: And you are going to do that regardless of SEIA.

Mr. Robinson: That is correct.

Mr. Milligan: It is almost a parallel process to SEIA.

Mr. Robinson: It builds on it.

Mr. Berger: What I would gather is that a SEIA would probably combine these three things and maybe would be slightly more sophisticated, as opposed to the last part, I suppose.

Mr. Robinson: That is where we get down to this presentational thing. One of the things I am quite determined to ensure is that the documents in (b), (c) and (d) are intelligible. Whatever may, in fact, be the requirements that the formal SEIA might have to take—the gazetted one, in (e)—we will at least have had (b), (c) and (d) out, and that will make clear what, in fact, the implications are. But the analysis behind, say, (d), for example, will have to be a rigorous analysis and will have to reflect the kinds of concerns the Treasury Board has properly laid out.

[Traduction]

Tout ce travail va donc se réaliser, même si le gouvernement décide, dans sa grande sagesse, de supprimer le PAISE, car il est impossible de justifier ce que l'on fait sans une bonne analyse socio-économique. Il manquerait un maillon du raisonnement si l'on ne présentait que la moitié des paramètres à la population. Est-ce que cela répond à votre question?

M. Berger: Je le crois.

M. Milligan: J'ai posé une question à propos de la divulgation des coûts d'un projet si ceux-ci tombaient en dessous du seuil indiqué. Vous avez répondu que cela ne poserait aucun problème puisque vous aviez l'intention d'agir ainsi.

M. Robinson: C'est exact.

M. Milligan: Deux paragraphes, semble-t-il, prévoient la divulgation de ces chiffres: d'abord, le paragraphe (c) suivant lequel vous allez énumérer le coût de toutes les possibilités envisagées.

M. Robinson: C'est exact.

M. Milligan: Ensuite, une fois votre choix arrêté, vous devrez, conformément au paragraphe (d) du rapport sur le projet de règlement, indiquer à nouveau ce que coûtera le projet choisi, après mise à jour de ces chiffres. A ce stade, il se peut que ces coûts tombent en-dessous du seuil recommandé par le PAISE, mais vous devrez tout de même faire une analyse de l'impact socio-économique.

M. Robinson: Vous avez parfaitement raison.

M. Milligan: Si j'ai bien compris, le système que vous prévoyez se compare à un PAISE et il est même encore plus ouvert puisque vous divulguez aussi le coût de toutes les possibilités envisagées, même si elles n'atteignent pas le seuil recommandé.

M. Robinson: En effet.

M. Milligan: Et vous allez faire cela avec ou sans le PAISE.

M. Robinson: C'est exact.

M. Milligan: C'est donc un système parallèle au PAISE.

M. Robinson: Il repose sur le PAISE.

M. Berger: Si je comprends bien, le PAISE combinera probablement ces trois éléments, mais sera légèrement plus raffiné que la dernière partie du paragraphe (d) par exemple.

M. Robinson: C'est là où nous en arrivons à la question de la présentation de ces données. Je tiens absolument à ce que les documents rédigés conformément aux paragraphes (b), (c) et (d) soient intelligibles. Quelles que soient les exigences du PAISE officiel—par exemple, la publication dans la gazette exigée par le paragraphe (e)—on aura au moins exigé et fait connaître les renseignements requis en vertu des paragraphes (b), (c) et (d), si bien que l'on connaîtra sans équivoque tout ce que le projet comporte. Toutefois, en vertu de (d) par exemple, on devra faire une analyse rigoureuse qui reflètera les préoccupations exposées par le Conseil du Trésor.

[Text]

Mr. Milligan: Thank you. Is there any danger that there might be some confusion with the public? Let us look at your (d), your Proposed Regulation Report, which contains a summary of the socio-economic measure, and there is a requirement to publish a summary of the SEIA, as well, in the *Gazette*. Let us say you are above the threshold for this measure you are talking about, you are going to have a technical SEIA, according to Treasury Board requirements, you are going to have a summary of that which must be published in the *Gazette* and then you are going to have your own Proposed Regulation Report, which, in an attempt to make it intelligible to the layman may provide an alternate summary. Is the public going to be confused by about four different explanations of one measure?

Mr. Robinson: Obviously, that potential exists. I think the thing that will reduce the possibility of that's occurring would be the sequence of these events. Bear in mind that you are talking about—and it is not perhaps clear enough from the way this is written here—something that is going to span a fair amount of time, because, in between these (a)'s, (b)'s, (c)'s, and so on, is going to be a fairly full consultative process with parties of interest.

Mr. Milligan: Okay.

Mr. Robinson: What you are really doing is that you are trying, at each stage of this process, to give the people with whom you are consulting something to shoot at. How on earth are they going to consult with you on nothing. They have to be able to focus on the issue and the only way you can really make that happen as a real matter in consultation is to lay before them the issue on which to focus and that is what this does. Really you are looking at months or years in terms of the gap between these different elements here. I hope that that meets your concern.

• 1050

Mr. Berger: Mr. Robinson, I would like to ask you a few questions about your department's motives, I suppose, in undertaking this new approach to public consultation. Why exactly, again, are you proposing these changes?

Mr. Robinson: I think I did say earlier something about that when I mentioned that we had encountered a perception amongst the public interest groups concerned with the environment that our relationships had been altogether too cozy with industry, and there is also a very real concern that is held by our present minister and for that matter by his predecessor on the desirability of having a more open decision-making process in any event. So we when marry those two concerns, we come up, I think, pretty clearly with a need for a more open process. I think a further thing, and perhaps it is particularly apparent in a field like our own, is this whole question of credibility of government which is an issue that everyone involved in government, elected or nonelected, is properly concerned with. We are concerned about the credibility or incredibility of government on many issues. One of them, the toxic chemical issue, for example, is a classic example of a situation where people simply will not believe what governments tell them. This is not just peculiar to our country. It is a

[Translation]

M. Milligan: Merci. Cela ne risque-t-il pas de tout embrouiller pour la population? Prenons, par exemple, le paragraphe (d) de votre projet de règlement, lequel présente un résumé d'une mesure socio-économique et exige la publication du résumé du PAISE en plus de celui publié dans la gazette. Si un projet dépasse le seuil accepté, vous devrez réaliser un PAISE technique conforme aux exigences du Conseil du Trésor et dont le résumé devra être publié dans la gazette; en plus, vous aurez votre propre rapport du projet de règlement dont le but est de renseigner le simple profane. Ces quatre différentes explications d'une même mesure ne risquent-elles pas de dérouter la population?

M. Robinson: Évidemment c'est toujours possible. Toutefois, l'ordre dans lequel se dérouleront les événements en amoindrit les risques. Le texte n'est peut-être pas suffisamment clair, mais n'oubliez pas qu'il s'agit d'un processus qui dure un certain temps puisque, entre chacun de ces (a), (b), (c), et ainsi de suite, les diverses parties intéressées devront tenir toute une série de consultations.

M. Milligan: Très bien.

M. Robinson: Autrement dit, à chaque étape du processus, vous essayer de donner des munitions à ceux que vous consultez. . . . Comment voulez-vous qu'il y ait des consultations à partir de rien? Il faut se baser sur quelque chose et la seule façon d'y parvenir c'est d'exposer les problèmes auxquels il faut s'attacher. C'est ce que nous faisons. Vous devez donc envisager des délais de plusieurs mois et même de plusieurs années entre les diverses étapes prévues ici. J'espère que cela atténue vos craintes.

M. Berger: Monsieur Robinson, je me pose quelques questions sur ce qui pousse votre ministère à entreprendre cette nouvelle forme de consultations publiques. Pourquoi donc proposez-vous au juste ces changements?

M. Robinson: A ce propos, je vous ai dit un peu plus tôt que nous avions pris conscience que, pour les groupements d'intérêt public, nous entretenions des relations beaucoup trop amicales avec l'industrie privée, et aussi que notre ministre actuel, tout comme son prédécesseur d'ailleurs, souhaitait de toute façon un processus décisionnel beaucoup plus transparent. De plus, il y a toute la question de la crédibilité du gouvernement, ce qui est particulièrement évident dans notre domaine et qui nous concerne tous, fonctionnaires ou politiciens. La crédibilité du gouvernement, ou plutôt son absence, nous préoccupe dans bien des cas. Par exemple, dans celui des substances chimiques toxiques, les gens ne croient tout simplement pas ce que leur dit le gouvernement. Ce phénomène n'est pas particulier au Canada, puisqu'on le retrouve dans tout l'hémisphère occidental. Nous espérons, peut-être en vain, que ce nouveau processus public aboutissant à des recommandations faites au ministre, permettra de rendre crédibles les mesures prises. Même si nos espoirs sont vains, ce sera tout de même un premier pas.

[Texte]

western phenomena. Our hope, perhaps a vain one, is that the more open the process of coming up with the ultimate recommendations to the minister is, the better chance we have of those actions being viewed as credible by those concerned with them. As I say, perhaps that is a vain hope but I think it is at least a start.

Mr. Berger: Well, I do not now if we are passing out flowers here but I think we share this concern for the credibility of government and I would like to commend you for that attitude. Perhaps if the process is more open, as you say, we will stand a better chance of gaining public acceptance of some of our decisions. It is too bad that all the people we have talked to did not have the same attitude.

The Chairman: They will after our report comes out.

Mr. Berger: You talk about the public consultation that will be taking place this fall, how do you plan to undertake this?

Mr. Robinson: I am told by Mr. Cornwall that we may have omitted to give you a copy or copies of this document which is called *Draft Policy for Public Consultation and Information Availability*. This document was issued under the authority of the minister in June of this year and was very widely distributed to industry and public interest groups: in other words, the people who are most likely to be interested in the behaviour of our department. It contains many of the concepts which we have been discussing today. It is around this document that we will be consulting with those groups this fall. We have no less than—how many meetings are we having, is it . . .

Mr. Cornwall: At least 10 meetings of 20 groups or so each. It is difficult to manage.

Mr. Robinson: So we have 10 meetings with 10 to 20 groups each coming up this fall, probably full day meetings, to go into detail into this. I know what else I will be doing for my living during that time, but that is upcoming. If you are serious about consultation, one of the things you learn very fast is that it takes a lot of time. I think it would be singularly unfortunate if we did not have full consultation on our construction policy.

Mr. Berger: That was exactly what my question was designed to determine. Where are these meetings taking place? In Ottawa?

Mr. Robinson: Yes, and we are helping people financially to get here which is a part of that.

Mr. Berger: Seeing that we have . . .

The Chairman: Are you paying the cost of industry groups to come?

• 1055

Mr. Robinson: I guess perhaps we had better back off a little bit on that point. We have a formula which relates to the

[Traduction]

M. Berger: Alors, quitte à s'envoyer des fleurs, je dirais que nous nous préoccupons aussi de la crédibilité du gouvernement et je vous félicite de votre attitude. Comme vous le dites si bien, si tout se fait en public, il y a de meilleures chances pour que la population accepte certaines de nos décisions. C'est bien dommage que ceux à qui nous ayons parlé n'aient pas tous eu la même attitude.

Le président: Ils devront changer quand notre rapport aura été publié.

M. Berger: Vous avez dit que les consultations publiques devaient commencer cet automne; comment vous y prendrez-vous?

M. Robinson: M. Cornwall me signale que nous avons oublié de vous remettre des copies de ce document intitulé: «Projet de politiques sur les consultations publiques et la disponibilité de l'information». Ce document a été publié en juin dernier avec l'autorisation du ministre et on l'a fait parvenir à presque toutes les industries et tous les groupements d'intérêt public, autrement dit à tous ceux qui pouvaient s'intéresser aux procédures de notre ministère. On y retrouve la plupart des principes dont nous avons discuté aujourd'hui. Les premières consultations qui auront lieu cet automne avec les groupes intéressés porteront sur ce document. Nous avons déjà prévu au moins . . .

M. Cornwall: Au moins une dizaine de réunions avec une vingtaine de groupes différents à chacune. C'est assez difficile à organiser.

M. Robinson: Donc, nous avons prévu dix séances avec une dizaine ou une vingtaine de groupes à chaque fois. Ces réunions, qui auront lieu à l'automne, devraient durer toute une journée et nous permettre d'étudier à fond le document. Je sais ce que je devrai faire d'autre pendant ce temps-là pour gagner ma croute, car c'est pour bientôt. Quand on veut tenir des consultations sérieuses, la première chose que l'on apprend c'est qu'il faut beaucoup de temps. Il serait un effet plutôt ironique et regrettable que nous ne puissions pas tenir de consultations fructueuses à propos de notre politique sur la consultation.

M. Berger: C'est ce que je cherchais à savoir en posant ma question. Où auront lieu ces réunions, à Ottawa?

M. Robinson: Oui et nous allons donner une aide financière aux participants.

M. Berger: Comme nous avons . . .

Le président: Avez-vous l'intention de rembourser les frais des représentants des industries?

M. Robinson: Nous devrions peut-être revenir quelque peu sur cette question. En effet, nous avons mis au point une

[Text]

distance that people are from Ottawa in terms of the amount of assistance we can give them in travel to come and make points.

The Chairman: Did you pay MacMillan Bloedel's way to come down here?

Mr. Robinson: The need aspect is built in there. Have you the wording of that formulation? Do we have that with us? I guess it is in here.

Mr. Cornwall: Yes.

Mr. Robinson: It says:

Listed groups and associations would be eligible for a fixed contribution to aid representative . . .

and it goes on in some detail. What we have done is sought to identify a list of associations, and of course people can apply to get on to that list who meet certain minimum requirements, they being that they do represent a recognized group of public opinion, that they have a recognized involvement in this sort of area, and that they manifestly have a financial need, and a financial statement and budget would be made available for us to see this. And I say to you quite frankly that this has been one of the most difficult problems we have had of all because you can really argue that in attempting to establish equity you are offering inequity and that, strictly speaking before the law, there is no difference between MacMillan Bloedel Limited and pollution Probe in that sense. But in real terms and in their capacity to participate with us in the consultation process, and not just for the purpose of this but for the purpose of making it work later, there has to be a difference or else you are really just playing a game. And that is one of the most difficult single problems that we have to address, because almost anything you can do in this area will be by definition, if you want to take it that way, inequitable.

The Chairman: Are you going to pay MacMillan Bloedel Limited to come down?

Mr. Robinson: No.

The Chairman: In other words, you are not considering funding industry?

Mr. Robinson: No.

The Chairman: Just those who might not otherwise be able to make it?

Mr. Robinson: That is basically right.

The Chairman: Okay.

Mr. Robinson: Let us face it.

The Chairman: That comes out of the department's funds?

Mr. Robinson: That is right. What it says here is that to be eligible—we will leave this with you.

The Chairman: Okay.

Mr. Robinson: Perhaps that is the simplest way. There is a whole page that discusses this. And this in itself is, shall we say, for discussion, as all these are. This is just a draft policy. We will no doubt hear from the interest groups and from industry as to what they think of all of this, and if they do not like it or there are some real problems with it or if they have

[Translation]

formule nous permettant de calculer le montant de l'indemnité à accorder pour les déplacements et la présentation des rapports selon la distance par rapport à Ottawa.

Le président: Avez-vous financé le déplacement des représentants de *MacMillan Bloedel's* à Ottawa?

M. Robinson: C'était prévu. Pourriez-vous nous lire, si vous l'avez, le passage traitant de cette question, je pense que nous l'avons.

M. Cornwall: Oui.

M. Robinson: Il y est stipulé:

Les groupes et associations inscrits sur la liste auront droit à une contribution fixe afin d'aider les représentants . . .

et la suite du texte donne des précisions. Nous avons essayé de dresser la liste des associations qui peuvent demander à y être inscrites. Elles doivent pour ce faire satisfaire à certaines conditions minimales, représenter un groupe reconnu, prouver qu'elles sont actives dans ce domaine et qu'elles ont des besoins financiers et présenter à l'appui de leurs dires leur état financier et leur budget. Je dois reconnaître que c'est là un des problèmes les plus complexes que nous avons rencontré car, en essayant d'être équitable, on obtient souvent l'effet opposé; dans l'absolu, il n'existe aucune différence, devant la loi, entre *MacMillan Bloedel Limited* et *Pollution Probe* à cet égard. Mais, en réalité, sur le plan de leur participation au processus de consultation et de leur efficacité à faire fonctionner ultérieurement le système, il faut bien qu'il y ait une différence, sinon ce n'est qu'un jeu. C'est là que réside tout le problème car presque tout ce que l'on fait dans ce domaine se limite à établir des définitions et, vu sous cet angle, cela paraît injuste.

Le président: Allez-vous financer le voyage des représentants de *MacMillan Bloedel Limited* à Ottawa?

M. Robinson: Non.

Le président: Vous n'avez donc pas l'intention de financer l'entreprise?

M. Robinson: Non.

Le président: Uniquement ceux qui n'en ont pas les moyens?

M. Robinson: En gros, c'est cela.

Le président: Très bien.

M. Robinson: Il faut être réaliste.

Le président: S'agira-t-il de fonds du ministère?

M. Robinson: Effectivement. Il est dit que pour être admissible . . . mais à vous d'en juger.

Le président: Très bien.

M. Robinson: C'est peut-être plus simple. D'ailleurs on consacre toute une page à cette question et tout cela doit être encore débattu puisqu'il s'agit essentiellement d'un projet de politique. Les représentants des groupes intéressés et de l'industrie nous diront sans doute ce qu'ils en pensent et, s'ils ne sont pas d'accord s'ils estiment que cela va créer de réels

[Texte]

some better proposals, then we are wide open to listen to these. This is a sort of a starting point for the discussion. And it does raise a very difficult question, this whole question of the extent to which government should be involved in subsidizing its, what shall I say, critics, subsidizing those with whom it wants to interact on a selective basis. That is the difficult problem.

Mr. Berger: That is one of the questions that we asked here under our suggestion three, whether business interests generally enjoy an advantage in the regulatory process. I suppose that is a question which I might put to you now.

Mr. Robinson: The public interest groups believe at the present time they certainly do, for two reasons, one being their obvious economic clout and the kind of resource persons they can hire to bring to bear, to present their case. That is an obvious situation, the other being that they have historically had with our department this working relationship that I described to you at the beginning of my remarks. So for those two reasons they are certainly viewed as having an advantage, and this is an attempt to try to redress that somewhat.

Mr. Berger: You mentioned that you were having 10 meetings with 20 groups or something like that. Do you have any French language groups in the Province of Quebec amongst those?

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Berger: In other words, you are reaching both communities of the country?

Mr. Robinson: Absolutely, yes.

Mr. Berger: There is no problem there?

Mr. Robinson: No, not at all.

Mr. Berger: I gather we are almost ending our session. Is that correct? I have another two minutes, I understand.

The Chairman: I would very much like to impose on you to extend your deadline for departure. You have given us a lot of food for thought in certain areas. As a matter of fact, I think our initial feeling is that some of your activities are exemplary and can serve as a precedent for some of the things. However, it has taken much longer than we anticipated. We are at your disposal, but if we could keep you on longer we would appreciate it.

• 1100

Mr. Robinson: I am certainly at your disposal, sir, there is no problem about that at all.

The Chairman: Thank you very much. Perhaps we could try to set a deadline of noon.

Mr. Robinson: Yes, sir.

The Chairman: We could try.

Mr. Berger: What about the general public as opposed to special interest groups? One of our concerns has been that we are talking about industry associations, labour associations or consumer associations and that these associations or groups may not indeed be representative of the general public.

Mr. Robinson: We have that concern too. You can really get into quite a discussion of that problem because it is a very profound problem in terms of government operation, the whole

[Traduction]

problèmes ou s'ils préfèrent une autre solution, nous sommes tout prêts à les entendre. Cela servira de rempli à nos discussions mais, là, on soulève un problème épineux, à savoir dans quelles mesures le gouvernement doit financer certains de ses critiques.

M. Berger: C'est là l'une des questions que nous avons posées dans notre troisième proposition: Le secteur industriel est-il généralement avantagé par le processus de la réglementation. D'ailleurs, je vous la repose.

M. Robinson: D'après les groupes d'intérêt public, c'est effectivement le cas. En effet, l'entreprise exerce assurément une influence sur le plan économique et a les moyens d'engager des personnes ressources convaincantes pour plaider sa cause. C'est indéniable. D'autre part, elle est traditionnellement liée à notre ministère par des rapports professionnels dont je vous ai parlés au début de mon exposé. Sur ces deux plans-là, elle est certainement privilégiée et voilà pourquoi on essaie quelque peu de corriger la situation.

M. Berger: Vous nous avez dit que vous alliez organiser 10 réunions avec une vingtaine de groupes. Allez-vous rencontrer des associations francophones au Québec?

M. Robinson: Oui.

M. Berger: Vous allez donc rencontrer les deux groupes linguistiques du pays?

M. Robinson: Absolument.

M. Berger: Pas de problème?

M. Robinson: Aucun.

M. Berger: Nous arrivons à la fin de notre réunion, n'est-ce pas? Sauf erreur, il me reste deux minutes.

Le président: Si vous me le permettez, j'insiste pour que vous reportiez votre départ. Vous nous avez donné ample matière à réflexion dans certains domaines. A première vue, j'estime d'ailleurs que certaines de vos activités sont exemplaires et peuvent en quelque sorte servir de précédent. Les discussions ont duré beaucoup plus longtemps que prévu; nous sommes à votre disposition, mais si vous pouviez prolonger votre témoignage, nous vous en saurions gré.

M. Robinson: Je suis à votre entière disposition, monsieur, et je ne vois pas d'inconvénient à rester plus longtemps.

Le président: Merci beaucoup. Nous pourrions peut-être nous fixer midi comme limite.

M. Robinson: D'accord.

Le président: Ou au moins essayer.

M. Berger: Maintenant, qu'en est-il du grand public par opposition aux groupes d'intérêt spéciaux? On parle d'associations du secteur industriel, de syndicats ou d'associations de consommateurs, mais on peut se demander si ces groupes représentent le grand public.

M. Robinson: Cela nous inquiète aussi. D'ailleurs, tout le principe des pressions exercées sur le gouvernement et de leurs répercussions sur son fonctionnement, dont nous avons un

[Text]

government-by-lobby concept and the implications of it which probably we see most dramatically south of the line. How do we cope with that? How do we address that issue? I suppose the political science response to the question is that we do it through the political process. That is part of the answer to the question, but how does a department do so in terms of the kind of thing we are discussing here. There we get into a number of concepts which are, I think, interlinked.

I would commend to you that if you have the opportunity you should call Professor Cohen before you as a witness. Professor Maxwell Cohen, as you know, is the former Canadian Chairman of the International Joint Commission. He is a very distinguished jurist and has just completed a task on our behalf under the Environmental Contaminants Act, which I referred to earlier, as the chairman of the very first board of review called under that act to review a regulatory requirement against a notice of objection against that requirement. One of the things that I have observed that has not perhaps caught your attention, at least judging from your booklet, to the degree I would respectfully suggest that it might be this question of fail safe button, if you want to call it that, this question of appeal against a regulatory requirement which is an extremely important aspect of the management of the regulatory process. Certainly in the extensive discussions we have had with Professor Cohen and his board, and about which he has reported in a very voluminous report—I think that report has been made available, has it not, to your staff...

The Chairman: Yes.

Mr. Robinson: ... we got into very basic questions of the extent to which the more elaborate your appeal process could make less elaborate your consultative process, or the more elaborate your front-end process perhaps the less need for a more elaborate appeal or a narrower basis for appeal. You get into quite an interesting kind of balancing there as to what is the relationship...

The Chairman: Quite frankly, we are leaning towards more extensive consultative and advance notice processes. Do you have any comments?

Mr. Robinson: As you can see, so are we. That is our view too, that it is better than sort of an after-the-fact review. But the question as to whether there ought to be that after-the-fact review, there ought to be some kind of appeal process and, most particularly, if so, on what basis, I submit to you, is of concern because it is there now in certain pieces of legislation. If one focuses solely on the process of regulation development without taking account of the fact that the appeal process may differ from one piece of legislation to another or that it provides perhaps a mechanism for, say, the holding up of a regulation which must be reasonably legitimate after going through all those hoops, as it were, then you have to give some real thought as to the extent to which you ought to have that broad or narrowly based appeal process. But he is certainly a person who could really stimulate your thought on that subject. He is not only a most articulate person and a very thoughtful person, he has spent a great number of hours

[Translation]

exemple frappant aux États-Unis, est un problème grave dont nous pourrions discuter longtemps. Comment y faire face et le régler? Les politologues vous diront que cela peut se faire par le biais de l'appareil politique. C'est répondre partiellement à la question, mais comment un ministère peut-il s'y prendre, étant donné ce dont nous discutons aujourd'hui? Nous abordons là toute une série de notions qui, à mon avis, sont très liées.

Je vous recommande, si vous en avez l'occasion, d'inviter à comparaître le professeur Maxwell Cohen qui, comme vous le savez, est l'ancien président de la commission mixte internationale pour le Canada. Juriste éminent, il vient de terminer l'examen de la Loi sur les contaminants de l'environnement; il a présidé la première commission mise sur pied conformément à la loi et chargée d'étudier l'appel intenté contre une exigence de réglementation. Sauf votre respect, j'ai constaté que vous n'aviez pas prêté suffisamment attention, du moins si j'en juge d'après votre brochure, à la question du «dispositif de sécurité», c'est-à-dire à l'opposition qui serait faite à l'égard d'une exigence en matière de réglementation qui constitue un aspect extrêmement important de la gestion du système de réglementation. Au cours des longues discussions que nous avons eues avec le professeur Cohen et les membres de la commission qu'il a mentionnés dans son rapport très volumineux... et je crois d'ailleurs qu'il a été distribué à votre personnel, si je ne me trompe...

Le président: Oui.

M. Robinson: ... on a beaucoup parlé de la question suivante: plus le processus d'appel sera approfondi, moins les consultations devraient durer ou, encore, plus on fera d'efforts au départ, moins l'appel sera poussé ou plus il sera limité. C'est là qu'un équilibre intéressant entre les deux rapports intervient...

Le président: Franchement, nous préfererions des consultations et un préavis plus longs. Avez-vous des commentaires là-dessus?

M. Robinson: Comme vous le voyez, nous sommes d'accord avec vous pour dire que cette solution est préférable à un examen a posteriori. Mais faut-il entreprendre l'examen en question, entamer une procédure d'appel et, dans ce cas, comment procéder: voilà qui nous inquiète, car ces dispositions sont prévues dans certains textes législatifs. Si l'on se concentre essentiellement sur l'élaboration des règlements sans se soucier du fait que la procédure d'appel diffère d'une loi à l'autre ou qu'elle prévoit un mécanisme permettant de retarder l'imposition d'un règlement qui, après tant d'avatars, doit se justifier, alors il faut se demander s'il convient d'élargir ou d'écourter la procédure d'appel. M. Cohen est assurément la personne idéale pour vous donner des suggestions là-dessus. Je signale en passant que, non seulement il «énonce clairement ce qu'il conçoit bien», mais il a consacré bon nombre d'heures à étudier cette question. Ce n'est là qu'une petite parenthèse.

[Texte]

examining exactly that issue. I just commend that to you as a side point.

• 1105

But to return to this basic question of who is the public and are we confident that the groups with whom we relate normally or trying to relate better, represent the public, I think the answer to that must be, no, we are not confident that they represent the public, no, they are not the same as the general public. However, they are certainly the groups in our experience which have a capacity for influencing the attitude of the general public. By and large, public reaction is reaction that is stimulated by informed comments from one point or another, or perhaps uninformed comment, but there is a point of stimulation that arouses reaction.

Our concern in the consultative mechanism is to seek to establish a sufficient awareness and to take sufficient account of those who may stimulate that concern, that we might either be able better to deal with that public concern when stimulated or alternatively even avoid the concern by taking account of it in advance. That is about the only way I can answer your question because, obviously, you cannot interface with the public as a whole.

There have been some discussions, and particularly this is where Professor Cohen would make some points probably differently from those I would, about the way in which the public can be seen to be involved. His concern as a jurist is, of course, not only if the system works and if it is a fair system, but it is also seen to be. He takes the view that perhaps the best way of pursuing regulation development with an eye to that public input and concern is to take the actual development of the regulation out of the bureaucratic structure into something specially appointed for that occasion.

We do not view that concept very favourably because we think it really is a denial of the purpose of the political system which is ultimately to make the trade-offs that are inherent in these regulatory processes. It also puts the minister, if I may say so, in a box, or it could do.

The Chairman: It just will not work, all right?

Mr. Robinson: I mentioned that because that is something that will probably emerge. But that is carrying that concept perhaps one step further and the difficulty is that there is a point beyond which it becomes not very manageable: the concept of sort of being so concerned that what is going on within the department is, what should I say, not tainted by departmental self-interest or closed-door thinking, that you go to the other extreme. This is the sort of dichotomy that is there, assuming it is there.

Mr. Berger: You have, I take it, a public information service, a public relations service?

Mr. Robinson: Yes, sir, we do indeed. We have an information services directorate. They work on a kind of client basis with the different elements of our department. They have a sort of central core of people and then they assign people to act

[Traduction]

Revenons-en à la question qui nous intéresse, c'est-à-dire qui est le public et pensons-nous que les groupes que nous rencontrons généralement ou avec lesquels nous aimerions améliorer nos rapports, représentent le public? La réponse qui s'impose est la suivante: non, nous ne sommes pas sûrs qu'ils représentent le public; non, ils ne représentent pas le grand public. Cependant, d'après notre expérience, ce sont ces groupes qui peuvent exercer une influence sur l'attitude du grand public. En règle générale, la réaction de ce dernier est stimulée ou provoquée par des commentaires, que ceux-ci soient fondés ou non. Ce qu'il convient de noter, c'est que la stimulation favorise la réaction.

Par le biais des mécanismes consultatifs, on essaie de sensibiliser le public et de tenir suffisamment compte de ceux qui sont en mesure de stimuler cette réaction, afin de dissiper cette inquiétude publique une fois stimulée, ou même la prévenir. C'est là la seule réponse que je puisse donner à votre question, puisqu'il est bien sûr impossible d'établir une interaction entre nous-mêmes et le public dans son ensemble.

On a beaucoup discuté de la façon de concevoir la participation ou le rôle du public. D'ailleurs, le professeur Cohen ne partagerait peut-être pas toujours mon point de vue. En tant que juriste, il s'intéresse à savoir non seulement si le système fonctionne bien et s'il est équitable, mais également comment il est perçu par le public. Il pense que la meilleure façon de poursuivre le processus de réglementation en tenant compte des préoccupations du public c'est peut-être d'en retirer la responsabilité aux bureaucrates pour la confier à un organisme nommé à cet effet.

Nous ne voyons pas ce concept d'un bon œil car nous pensons que cela reviendrait à nier l'objet même du système politique, qui est de définir les solutions de compromis inhérentes à ces processus de réglementation. L'application de ce concept aurait également pour résultat de limiter le ministre dans l'exercice de ses fonctions.

Le président: Cela ne marchera tout simplement pas.

M. Robinson: J'ai fait état de cela car je pense que c'est une issue probable. Mais si l'on franchit un pas de plus, on en arrive alors à un point où la situation devient très difficile. On veut tellement éviter d'être accusés de ne servir que les intérêts du ministère ou d'être partiaux, qu'on va à l'autre extrême. Voilà donc le problème de cette dichotomie, si problème il y a.

M. Berger: Vous disposez, si j'ai bien compris, d'un service de renseignements ou de relations publiques?

M. Robinson: Oui, monsieur, c'est exact. Nous sommes dotés d'une direction des services d'informations. Elle a sa propre clientèle et fait affaire avec les différents organismes du ministère. Elle dispose d'un bureau central et elle nous affecte

[Text]

as our account executives, if you want to use an advertising term, for, say, the environmental protection function or the Parks Canada function or the wildlife function or whatever it may be, the weather function; of course, they sort of handle their own publicity in many ways and so on. But the answer is, yes, we do. They have been intimately involved in devising this document and they will be handling the staff work in preparing for these consultations this fall that we told you about.

Mr. Berger: When you talked about provoking public comment or stimulating public comment, although newspapers are generally considered to be read by only a small minority of the people and the editorial pages . . .

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Berger: . . . by even fewer, have you considered explaining some of these initiatives in the newspapers?

Mr. Robinson: This particular initiative, here?

• 1110

Mr. Berger: Your initiative to try to open up the process.

Mr. Robinson: The answer is yes, we have had some discussions with interested media representatives. I myself have done two interviews for *The House*, a CBC radio program, on this very subject. We have particularly close links, naturally, in a department like ours, with science reporters. They are very much aware of this as a result of the PCB board of review I talked to you about a moment ago, Professor Cohen's board. A press conference followed it which dealt entirely with this subject of the openness of government decision-making. There was a very large attendance and it lasted two and a half hours, which I found extraordinary. Just about everybody stayed, and a very lively and I thought very impressive dialogue developed between some of us on the one side and the press on the other about this whole concept of the extent to which government would be opening up its internal processes more than before. A number of articles in the press came from that.

Mr. Berger: You have referred to notices in *The Canada Gazette*. We have some question about the readership or the following of *The Canada Gazette*. Are there alternatives to that?

Mr. Robinson: I would not think of them so much as alternatives additions.

Mr. Berger: Well, yes.

Mr. Robinson: Clearly, one must publish in *The Canada Gazette*. There is a specific meaning to so doing and it has a certain stature and a certain importance; a legal place. But certainly our view is—and we have begun to do this already—we should supplement that with considerable distribution to, shall we say, obviously interested parties, of any measure we think it is also appropriate to put in *The Canada Gazette*. Certainly that is indeed the thrust of our approach now.

Quite a few departments do this. We are not alone in it. They put out whatever is going into *The Canada Gazette*, in

[Translation]

des employés qui agissent en tant que chargés de comptes, pour utiliser un terme publicitaire, qui sont chargés de la fonction de la protection de l'environnement, de celle de Parcs Canada, de celle de la Faune canadienne ou encore de la météorologie. Elle se charge bien sûr également, dans une certaine mesure de sa propre publicité etc. Mais pour répondre à votre question, je dirais oui. Ce service a largement participé à la rédaction de ce document et il se chargera de la dotation nécessaire aux consultations prévues pour cet automne et dont nous vous avons déjà parlé.

M. Berger: Vous parliez tout à l'heure de la provocation, de la stimulation de réactions de la part du public. Bien qu'on s'entende en général pour dire que seule une minorité de la population lit les journaux et qu'une proportion encore plus faible des gens s'intéresse aux articles de fond . . .

M. Robinson: Oui.

M. Berger: . . . avez-vous songé à expliquer un certain nombre de ces initiatives dans les articles de journaux?

M. Robinson: Vous voulez dire l'initiative dont on vient de parler?

M. Berger: Je veux parler de l'initiative que vous avez prise pour élargir ce processus.

M. Robinson: En effet, nous avons eu des discussions avec des représentants des media intéressés. Personnellement, j'ai fait deux interviews pour l'émission de radio de CBC, *The House*, sur ce sujet même. Notre service a, naturellement, des liens très étroits avec les journalistes scientifiques. Ils sont très au courant de cela étant donné l'étude qui a été faite par le professeur Cohen sur les PCB et dont je vous ai parlé, il y a un moment. Une conférence de presse a eu lieu par la suite, qui a porté, intrégalement, sur l'ouverture du processus décisionnel au sein du gouvernement. Cette conférence de presse a attiré beaucoup de monde et a duré deux heures et demie, ce qui est assez extraordinaire. Presque tout le monde est resté jusqu'à la fin et le dialogue qui s'est établi entre certains d'entre nous et les journalistes a été extrêmement intéressant. Plusieurs journaux ont d'ailleurs publié des articles à ce sujet.

M. Berger: Vous avez parlé d'articles dans *La Gazette du Canada*. J'aimerais savoir dans quelle mesure ce journal est lu. Avez-vous d'autres solutions?

M. Robinson: Ce n'est pas tellement des solutions de rechange, mais plutôt des compléments.

M. Berger: Je vous écoute.

M. Robinson: Il est évident que nous devons publier cela dans *La Gazette du Canada*, car cette publication revêt une certaine importance sur le plan juridique. Cependant, nous avons déjà commencé à diffuser ces renseignements aux autres parties qui sont, naturellement, intéressées par la question, tout en continuant à publier cela dans *La Gazette du Canada*. C'est ainsi que nous procédons maintenant.

Plusieurs ministères en font autant. Nous ne sommes donc pas les seuls. Tout ce qui est publié dans *La Gazette du*

[*Texte*]

fact supplement it with additional material to, let us say, a long list of people or organizations who have had a long-standing interest in it.

Mr. Berger: What about advertising in newspapers, for example?

Mr. Robinson: We have not carried it that far. I suppose it has been as much a matter of money as anything. But certainly that is potentially there. It is something required of all sorts of other legal processes, as we know.

Mr. Berger: Having a bit of experience in the advertising area, I am told the entertainment pages of the newspapers are the most widely read, in case you are considering any advertising.

Mr. Robinson: I do not know how entertaining our regulation development would be.

The Chairman: It would quickly convert those pages.

Mr. Berger: Just as a concluding question here, I was interested in your comments about the question of appeal against a regulatory requirement. We have been informed on one or two occasions that in other jurisdictions—I think in the United States in particular—there are occasions where the regulated can sort of negotiate compliance with a regulation if a regulation would impose undue hardship or would put somebody out of business or something like that . . .

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Berger: . . . in the short term, so they can negotiate a compliance with this or they might phase in their compliance over a period of time, and there is some sort of an appeal mechanism for them to negotiate such compliance. Do you have any experience in this area?

Mr. Robinson: Yes, we do, although a formalized appeal mechanism is not there, other than the obvious one that any affected party can have recourse to the minister; and legitimately so.

There are two situations I could characterize for you. One situation, under the Fisheries Act, is that our regulatory requirements are deemed to be fast and binding as regulations only for new operations, which are defined in a particular fashion in the act. For existing operations they are seen as guidelines, but with the potential for being enforced as regulations. That provides then the opportunity to negotiate a compliance schedule for a specific plant in a particular setting, and that is in fact done; that is how they work. In other areas of our operation, the pattern has been different, particularly when dealing with substances that are deemed dangerous to health, toxic substances. There is what you might call a greater degree of urgency in dealing with these. What happens is that the compliance process becomes an integral part of the regulation development; in other words, the discussion of the rate at which industry could legitimately change a process, substitute a product, install some particular hardware or technology, is known and is assessed and is a part of the report that comes out of our task forces, and that in turn governs the date of implementation, which is then imposed in the regulation itself.

[*Traduction*]

Canada est diffusé également, souvent avec d'autres renseignements, à toutes sortes de particuliers ou d'organismes qui sont intéressés par la question.

M. Berger: Faites-vous de la publicité dans les journaux, par exemple?

M. Robinson: Nous n'allons pas jusque-là, sans doute pour des raisons financières. Toutefois, je reconnais qu'il y a un certain potentiel. C'est une procédure nécessaire pour toutes sortes de formalités juridiques.

M. Berger: J'ai un peu d'expérience en publicité et je peux vous dire que les pages sur les distractions et spectacles sont les plus lues, si cela vous intéresse.

M. Robinson: Je ne sais pas dans quelle mesure la lecture d'un règlement pourrait être une grande distraction.

Le président: Ces pages ne tarderaient pas à perdre leur objectif initial.

M. Berger: Pour terminer, j'aimerais vous dire que j'ai écouté avec intérêt ce que vous avez dit au sujet du droit d'appel contre une exigence réglementaire. On nous a dit, à plusieurs reprises, que, notamment aux États-Unis, ceux qui sont soumis à un règlement peuvent, en quelque sorte, négocier le respect de ce règlement s'il leur impose des difficultés trop grandes ou les accule à la faillite.

M. Robinson: Oui.

M. Berger: A court terme, ils peuvent demander à avoir un certain délai pour respecter le règlement; il existe donc un mécanisme d'appel pour négocier une telle dispense. Avez-vous le même mécanisme?

M. Robinson: Oui, mais il ne s'agit pas d'un mécanisme officiel. En effet, quiconque est touché par ce règlement peut recourir au ministre, et c'est tout à fait légitime.

Je vais vous citer deux cas particuliers. Dans le premier, selon la Loi sur les pêches, nos exigences réglementaires ne sont applicables immédiatement qu'aux services nouveaux, lesquels sont définis dans la loi. En ce qui concerne les services existants, ces règlements sont considérés comme des directives qui auront, par la suite, force de loi. Cela leur donne un certain délai pour s'adapter aux nouveaux règlements, et, en fait, c'est ainsi que cela fonctionne. Pour d'autres services, la procédure a été un peu différente, surtout en ce qui concerne des substances considérées comme dangereuses à la santé, en d'autres termes, des substances toxiques. En effet, lorsque des règlements sont adoptés à leur sujet, il est souvent nécessaire de les appliquer immédiatement. Dans ces cas-là, le délai d'adaptation aux règlements fait partie du processus d'élaboration du règlement lui-même; en d'autres termes, avant d'adopter ce règlement, on détermine, en collaboration avec des représentants de l'industrie visée, à quel rythme cette industrie pourra s'adapter au nouveau règlement, c'est-à-dire remplacer un produit ou installer des équipements particuliers; on en tient compte ensuite, lorsqu'on détermine la date de l'entrée en vigueur du règlement lui-même.

[Text]

• 1115

As a matter of practice, it is not unusual for an industry to appeal to the minister, in the informal sense, over one of these dates, as certainly in my experience has happened to them. In some cases there has been a modification on the basis of examination, as they really do have a particular problem which is not fully taken account of. In other cases the feeling has been that they knew it was coming and they could have started a lot sooner, which in some cases is also a valid conclusion. So there is an informal appeal mechanism of the kind with which we are all familiar, but certainly the concept of compliance and movement gradually towards compliance is one that is built into our operation, yes.

Mr. Berger: What regulation would that be? You are referring to the Fisheries Act?

Mr. R. Robinson: The compliance scheduling?

Mr. Berger: Right.

Mr. R. Robinson: Yes, under the Fisheries Act. That is correct.

Mr. Berger: The regulations, I understand, not part of the act. Or is it in the act?

Mr. R. Robinson: The act, like just about all Canadian legislation, is discretionary legislation, which means one is never obliged at any given moment to prosecute anybody. You make the decision to do so and you do so against certain understandings. Those understandings are that this plant or that plant will achieve compliance with this level of control by X period. Then the judgment is made, which is essentially an administrative judgment initially, as to whether some kind of enforcement action will be taken—I think the expression is “to lay an information”. That is the way in which that is done. By calling the requirement for new plants a regulation and calling the requirement for existing plants a guideline, you do offer yourself that flexibility, and that is, in effect, what is done under the Fisheries Act.

Mr. Berger: Where would that be contained: in the act itself or in the regulations?

Mr. Robinson: It is in the regulations. As for the act itself, you could refresh me on that, George; you are more familiar with the wording of the act. Is there any specific mention of schedules of compliance within the act itself?

Mr. Cornwall: No.

Mr. R. Robinson: I did not think so.

Ms. Priest: Excuse me, but is this referring to the power that is given under Section 33 of the act regarding laws of compliance?

Mr. R. Robinson: It is, yes.

Ms. Priest: Thank you.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Can I ask a couple of questions on this? You have talked about bringing in policy on consultation and advance notice. You also mentioned that you have a list of people whom you will consult in various regulatory areas, which list is public.

[Translation]

En pratique, il n'est pas rare qu'une industrie interjette appel auprès du ministre en ce qui concerne la date d'entrée en vigueur d'un règlement particulier. Dans certains cas, ces dates ont été modifiées, compte tenu des problèmes particuliers que rencontrait cette industrie et qu'on n'avait pas pris suffisamment en considération. Dans d'autres cas, par contre, on a estimé que l'industrie en question ne s'y était pas prise suffisamment à l'avance. Il y a donc un mécanisme d'appel officiel, mais il est évident que le délai d'adaptation au nouveau règlement et l'application du règlement lui-même font partie d'un processus global.

M. Berger: De quel règlement s'agit-il? Vous avez parlé de la Loi sur les pêches?

M. R. Robinson: Le délai d'adaptation au nouveau règlement?

M. Berger: Oui.

M. R. Robinson: Ce règlement relève de la Loi sur les pêches, c'est exact.

M. Berger: Si je ne me trompe, les règlements ne font pas partie de la Loi. Cela figure-t-il dans la Loi?

M. R. Robinson: Cette loi, comme n'importe quelle autre loi canadienne, donne des pouvoirs discrétionnaires, ce qui signifie que l'on n'est jamais obligé à un moment donné, de poursuivre quoi que ce soit. Si vous décidez de le faire, c'est en fonction de certaines circonstances. Si l'on détermine que telle ou telle entreprise pourra s'adapter au nouveau règlement, au bout d'une période X, il suffit de rendre un jugement purement administratif en ce qui concerne la date d'entrée en vigueur du règlement. Je vous ai déjà expliqué que, pour les nouveaux services, le règlement était une exigence, mais que pour les services existants, il n'était qu'une directive, cela nous donne donc une certaine souplesse pour son application.

M. Berger: Cela figure-t-il dans la Loi ou dans les règlements?

M. Robinson: Dans les règlements. En ce qui concerne la loi elle-même, je vais demander à George de me rafraîchir un peu la mémoire et de me dire s'il y est question précisément de ces délais d'adaptation?

M. Cornwall: Non.

M. R. Robinson: Je ne pense pas.

Mme Priest: Excusez-moi, mais voulez-vous parler des pouvoirs accordés en vertu de l'article 33 de la Loi, relativement à ces délais d'adaptation?

M. R. Robinson: C'est cela.

Mme Priest: Merci.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Le président: Puis-je vous poser plusieurs questions à ce sujet? Vous avez parlé de la consultation et des préavis qui devaient précéder l'élaboration d'une politique. Vous avez également dit que vous disposiez d'une liste des personnes que

[Texte]

Mr. R. Robinson: There is an initial list for purposes of developing the policy on consultation. The intent is that the list will be expanded and updated.

The Chairman: And be made public?

Mr. R. Robinson: Oh, yes.

The Chairman: You would recommend that for other agencies?

Mr. R. Robinson: Oh, wow! Recommending for other agencies . . .

The Chairman: Okay, you say it works for your own anyway.

Mr. R. Robinson: Yes.

The Chairman: Okay. That is one of our recommendations, this publication of a list. So they would get a letter indicating anticipated regulations and inviting comments. What about advance notice of regulations themselves?

Mr. R. Robinson: Yes, sir, absolutely. The same concept would apply dead on.

The Chairman: What would have to be indicated to the public in order to get meaningful comment in terms of advance notice?

Mr. R. Robinson: To go back to the question that was asked earlier as to a definition of the public, obviously the interested groups, be they industry or nonindustry, are not the public in its whole, and I am not sure . . .

• 1120

The Chairman: Are you talking about 60 or 90 days or . . . ?

Mr. Robinson: Oh, I see, you are speaking of a time frame.

The Chairman: Yes, a time frame, I am sorry.

Mr. Robinson: Oh, I am sorry, I misunderstood you. Well, 60 days is the legal requirement under which we function in two or three of our acts in terms of notification before you can go to regulation. In practice, we, in fact, have periods far longer than that.

The Chairman: Do you ever have emergency situations? How do you cope with them when you have to regulate?

Mr. Robinson: I cannot say that we have ever had to issue a regulation in an emergency setting. Can you remember one, George? I do not think so.

The Chairman: What about spills?

Mr. Robinson: That is dealt with by the exercise of authorities that are discretionary under the act. There is no need to issue a regulation per se. There is the power of an inspector under, say, the Fisheries Act to order a tune-up, for example, on the spot.

The Chairman: On the spot.

Mr. Robinson: And it would not be the sort of thing that would be subject to a process such as we are describing here in normal terms.

[Traduction]

vous consultez, selon le secteur touché par les nouveaux règlements. Cette liste est d'ailleurs publique.

M. R. Robinson: Nous avons une liste initiale pour l'élaboration préalable de la politique. Nous avons d'ailleurs l'intention de la mettre à jour et de l'allonger.

Le président: Et de la rendre publique?

M. Robinson: Bien sûr.

Le président: Recommandez-vous que les autres organismes en fassent autant?

M. Robinson: Oh, aller recommander que les autres organismes . . .

Le président: En tous cas, cette procédure marche bien pour votre ministère.

M. Robinson: Oui.

Le président: Bien. Nous allons en fait recommander qu'une liste de ce genre soit publiée, afin que les personnes intéressées soient informées à l'avance des nouveaux règlements, et qu'elles puissent dire ce qu'elles en pensent. Et les préavis en ce que concerne les règlements eux-mêmes?

M. Robinson: Je suis tout à fait d'accord. C'est exactement le même principe.

Le président: Que faudrait-il indiquer à ces personnes intéressées afin qu'elles puissent faire des remarques pertinentes?

M. Robinson: Pour en revenir à la définition de «public», il est évident que les groupes intéressés, que ce soit l'industrie ou pas, ne composent pas la totalité du public, et je ne suis pas sûr que . . .

Le président: Parlez-vous de 60 ou 90 jours, ou . . . ?

M. Robinson: Oh, je vois, vous parlez d'un calendrier.

Le président: Oui, je suis désolé.

M. Robinson: Oh, excusez-moi, je vous avais mal compris. Ma foi, dans deux ou trois de nos lois, on exige 60 jours d'avis avant l'émission de règlements. En fait, cela prend en général beaucoup plus de temps.

Le président: Y a-t-il jamais des urgences? Comment vous y prenez-vous pour établir des règlements?

M. Robinson: Je ne peux pas dire qu'il ne nous est jamais arrivé de devoir émettre d'urgence un règlement. Qu'en pensez-vous George?

Le président: Et les déversements?

M. Robinson: Il y va de l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par la loi. Il n'est pas alors nécessaire d'émettre un règlement. La loi des pêches, par exemple, donne à l'inspecteur le droit d'ordonner, par exemple, un réglage immédiat.

Le président: Immédiat.

M. Robinson: Et cela n'exigerait pas le genre de processus plus général que nous avons décrit.

[Text]

The Chairman: Okay. So there are some regulatory decisions which have very far ranging economic implications which are made immediately without consultation and without notice. The fact that that person has this power is what has been given notice.

Mr. Robinson: That is correct.

The Chairman: So you would not want us to recommend that any type of regulatory action that has an economic impact requires advance notice.

Mr. Robinson: I guess in the context that we have just discussed it doing that would not make a great deal of sense.

The Chairman: Okay. Thank you.

Mr. Milligan: Mr. Chairman, I have just a few follow-up questions. In the area of consultation one matter that the committee has been looking at is disclosure of information received by departments and, of course, the access to information legislation is relevant here. I notice in your brief that you have made a brief comment on it but not with regard to the question of information received from industry groups during consultation or proposed regulations.

Let us not talk about the system that you are proposing to put in place; let us talk about the system you had in place which you say focused primarily on the industry, associations and firms. Did your department, as a matter of fact, keep records of the contacts that it had and keep data on the substance of those contacts?

Mr. Robinson: There are full minutes, yes.

Mr. Milligan: All right. Were those records made available to the public?

Mr. Robinson: I do not believe that they ever have been, no.

Mr. Milligan: If this information was to be made available to the public so that, for instance, public interest groups would have some idea of the representations being made to the department on initiatives, would you foresee that that might cause problems in your ability to get information you might need in order to improve the quality of the regulations? Do you think it would cause problems for the development of regulations within your department?

Mr. Robinson: That is something that we have given quite a lot of thought to and it obviously involves a very subjective judgment. You can argue it—if I might think out loud for a moment on that issue—really from both ends.

The fairly simplistic response would be, yes, it would because the companies would not have as great a willingness to share their information with us if they felt that that information was going to be used against them by some third party in whom they had no confidence. That is the simplistic answer if I may so. In fact I am not at all certain that the institution of a process such as we have described to you today would necessarily have that result for the very good reason that the companies would perhaps need even more to seek to be involved in the process and actively provide their perspective and their information than before simply because if you want to put it that way they would have a competitor.

[Translation]

Le président: Bien. Il y a donc des décisions d'ordre réglementaire qui ont des implications économiques de grande envergure et qui peuvent être prises sans consultation ni avis. En fait, l'avis donné est que cette personne détient ce pouvoir.

M. Robinson: C'est exact.

Le président: Vous ne voudriez donc pas que nous recommandions que toute mesure de réglementation ayant une incidence économique exige un préavis.

M. Robinson: Je crois que dans le contexte dont nous parlions justement, ce genre de chose serait difficilement justifiable.

Le président: D'accord. Merci.

M. Milligan: Monsieur le président, j'aurais juste quelques questions dans cette même ligne de pensée. En matière de consultation, le Comité s'est interrogé sur la divulgation des renseignements fournis par les ministères et, bien sûr, il y a là toute la question législative de l'accès à l'information. Vous en parlez brièvement, mais vous ne vous arrêtez pas sur les informations fournies par les industries pendant les consultations touchant les projets de règlements.

Ne parlons pas du système que vous voulez mettre sur pied; parlons plutôt du système précédant qui, d'après vous, était essentiellement centré sur l'industrie, les associations et les sociétés. En fait, votre ministère a-t-il gardé la liste des personnes qu'il a contactées et quelques données sur la teneur de ces échanges?

M. Robinson: Oui, nous avons les procès-verbaux au complet.

M. Milligan: Bien, Ces procès-verbaux ont-ils été rendus publics?

M. Robinson: Je ne le pense pas.

M. Milligan: Si ces renseignements devaient être rendus public pour que, par exemple, les groupes d'intérêts publics aient quelque idée des instances faites au ministère, pensez-vous que cela puisse vous causer des problèmes quand vous cherchez à obtenir certains renseignements nécessaires pour améliorer la qualité des règlements? Pensez-vous que cela puisse vous gêner dans l'établissement de vos règlements au sein du ministère?

M. Robinson: C'est une chose à laquelle nous avons beaucoup réfléchi et qui est évidemment très subjective. Je crois vraiment que l'on peut en effet facilement trouver des arguments pour et contre.

Une réponse très simpliste serait de dire oui parce que les sociétés ne seraient plus aussi disposées à nous faire part de ces renseignements si elles pensaient qu'ils pourraient être utilisés contre elles par une tierce partie à laquelle elles ne feraient pas confiance. C'est là évidemment une réponse assez simpliste. En fait, je ne suis pas du tout sûr que l'institution d'un système tel que nous l'avons décrit amènerait nécessairement ce genre de réaction, tout simplement parce que les sociétés voudraient probablement encore plus qu'auparavant participer au processus, et offrir leur point de vue et les renseignements dont elles disposent. Elles auraient en effet un concurrent.

[Texte]

Our judgment is that our capacity to get good information on what we need to know about in order to do our work should not be seriously impaired by the consultative process but our capacity to get work done for free where we have relied considerably on industry as a—when we set up sub-task forces or industry—government task forces to do specific jobs, to come out with information and so on, a great deal of company time and effort goes into those. Now, whether or not the willingness to do that kind of thing will still be there, or whether or not we can even do that kind of thing in the context of the visibility of this whole process really is a moot point and I rather think that there we will suffer some penalty.

Mr. Milligan: Could you . . .

Mr. Robinson: Excuse me, Mr. Cornwall has a further comment.

• 1125

Mr. Milligan: But let me just ask a question of clarification.

Your description of your new consultative process does not make it clear that there will be a free exchange of information of the representations made to the department by various interest groups, unless I have misread it here, and I do not see that being illuminated. So the problem that you are anticipating is not reflected in your description. So could you explain: do you intend to have every representation that is made, if it comes in on paper as opposed to over a lunch, made available?

Mr. Robinson: I think it has to be open. I think it has to be open both because the concept that runs through the consultative process, which is that our cards are on the table, would otherwise be prejudiced if it were not, and, quite frankly, in terms of the information act itself, the forthcoming one, such information, I am sure, generally speaking, would be of the kind that could be obtained. So it seems to me that it does not make a great deal of sense to try and put any bureaucratic wall around that sort of information at all. It will have to be open.

Mr. Milligan: How will you handle information that is provided by industry or a firm on a confidential basis?

Mr. Robinson: Now there you raise another issue and that is the issue of information which, if released, could prejudice a legitimate commercial interest, and that is the kind of definition we have used and that has been the guiding principle in our own thinking. There is such information, such information does exist, that could be prejudicial, and we, in fact, receive a great deal of that kind of information under such legislation as our Environmental Contaminants Act, and we have a whole floor of our building which is guarded like no other floor, and it has got a lot of that sort of stuff on it.

There is no question that the key to the handling of that information—and indeed it is built right into the act for which we obtain information—must reflect that basic commitment not to make it public. The question as to who defines what information is prejudicial to business interest in this regard is probably the heart of this issue. I think most reasonable people would accept that it would be wrong to oblige a company to provide information and then make it public if then a commer-

[Traduction]

Nous jugeons donc pouvoir obtenir des renseignements adéquats pour nos besoins sans que le processus de consultation ne gêne en quoi que ce soit. Par contre peut-être ne pourrions-nous plus obtenir comme auparavant cette participation gratuite l'industrie qui consacrait beaucoup de temps et d'efforts à nos sous-groupes de travail mixtes chargés de glaner l'information etc. On ne peut donc plus être sûr que les sociétés seront toujours aussi disposées à se prêter à ce genre d'exercice ni même que l'on pourra le faire de façon aussi ouverte. C'est peut-être là qu'il nous faudra un peu payer.

M. Milligan: Pourriez-vous . . .

M. Robinson: Excusez-moi, M. Cornwall voudrait ajouter quelque chose.

M. Milligan: J'aimerais simplement une précision.

Vous n'indiquez pas clairement dans votre description du nouveau processus de consultation que cela prévoit un libre échange d'information sur les instances faites au ministère par divers groupes d'intérêt. A moins que j'aie mal lu? Le problème que vous prévoyez ne semble pas contenu dans votre description. Pourriez-vous donc nous préciser la chose? Avez-vous l'intention que toute instance présentée sur papier plutôt qu'au cours d'un déjeuner soit rendue publique?

M. Robinson: Je crois que oui. D'une part, parce que le processus consultatif lui-même exige de mettre cartes sur table, et d'autre part, parce que, très franchement, quand on pense à la loi prévue sur l'accès sur l'information, c'est certainement le genre d'information que l'on devrait pouvoir obtenir. Il me semble donc qu'il ne serait pas très malin d'essayer d'enfermer cela derrière un mur bureaucratique. Cela doit rester public.

M. Milligan: Que ferez-vous des renseignements fournis par l'industrie ou une société à titre confidentiel?

M. Robinson: Là, c'est un autre problème puisqu'il s'agit de renseignements qui, s'ils étaient publiés, menaceraient des intérêts commerciaux tout à fait légitimes. C'est le genre de définition que nous avons toujours utilisée et qui nous a guidés dans nos décisions. Ce genre d'information existe en effet et sa divulgation pourrait être préjudiciable. Nous en recevons beaucoup dans le contexte, par exemple, de la loi sur les contaminants de l'environnement, et tout un étage de notre immeuble est gardé comme aucun autre étage parce qu'il contient ce genre d'information.

Il est certain que, pour disposer de ce genre de renseignements,—et c'est d'ailleurs stipulé dans la loi en question—nous devons nous engager à ne pas les rendre publics. Au cœur du problème il y a évidemment la question de savoir qui décide des informations dont la divulgation serait préjudiciable aux industries concernées. Je pense que toute personne sensée conviendra qu'il ne faut pas obliger une société à fournir des renseignements que l'on rendrait publics au risque de porter

[Text]

cial damage would result. I think that is fairly clearcut. The question that is sometimes more difficult and subtle is would it truly cause that effect or is that simply a way of avoiding the release of information which for some other reason might be embarrassing or awkward, or that one would rather it not be available.

Now, the position that industry has taken with us in consultation is that every piece of information they give us belongs to them, that they have a proprietary right to that information. It is theirs and we must not, therefore, use that information or pass it around to, say, a provincial government or perhaps, in an international activity, to another government of another country unless they give express permission for that particular piece of information to be so handled. It is not a matter even of it being made public: it is a question of who you share it with. They would like to even prevent us sharing it with another government department because they say that if it is given for one purpose you ought not to use that information for another; and that is the whole concept of proprietary right to that information.

Our own view, and it is a view which we have given a lot of thought to and have discussed with successive ministers, is that that really presents us with a major difficulty, because some of that information is simply not of a character that could legitimately be called prejudicial to commercial interest if released; and if that is so, then it means it is for quite other purposes that it is being not released, and that is an area where we feel that it is government, not industry, that should make that judgment.

You can develop guidelines and say what should be and what should not be released, and I think that that is important, but the real question is: where is the onus? Who says it is confidential? Is it government that says it or is it industry? Our view is that it ought to be government, taking legitimate account, proper account, of true commercial interest on the part of industry.

The Chairman: Recognizing that leaked documents can be embarrassing.

Yes, Margot.

Ms Priest: Have you examined the new bill, C-43, access to information, and do you feel that this meets your needs in this regard?

• 1130

Mr. Robinson: Well, there is a direct reference to this issue there, as you know. On the question as to who makes the interpretation, from the way that act is written now I do not really think it is at variance with what I have said. But, again, I am reluctant to be absolutely categorical because I realize that lawyers, with respect, sir, can see things that mere mortals cannot always see.

The Chairman: Is that a compliment?

Mr. Robinson: I think it must have been, particularly given the setting we are in. But, seriously, that is a very sensitive issue and the whole question of where that onus is is a very difficult one. I certainly do not read it, as a layman, that it

[Translation]

préjudice aux commerces en question. C'est très clair. La question qui est plus difficile et plus subtile est de savoir si cela présente véritablement quelques risques ou si ce n'est pas simplement une façon d'éviter que soient divulgués des renseignements qui, pour une toute autre raison, pourraient gêner la société.

Dans ses consultations, l'industrie a déclaré que tout renseignement qui nous était fourni lui appartient et qu'elle a droit de propriété dessus. Nous ne pouvons donc l'utiliser ni le communiquer, par exemple, à un gouvernement provincial, ou à un autre gouvernement s'il s'agit d'une question internationale, à moins d'en recevoir permission expresse pour une affirmation précise ainsi communiquée. Il ne s'agit même pas de rendre la chose publique, mais seulement de savoir à qui on peut la communiquer. Ils voudraient même nous empêcher de la communiquer à un autre ministère fédéral, car il prétendent que, si ils nous la donnent à une fin précise, ce n'est pas pour l'utiliser à d'autres fins; bref c'est toute la question du droit de la propriété touchant ces informations.

A notre avis, et nous y avons beaucoup réfléchi et en avons discuté avec nos ministres successifs, cela présente une grosse difficulté, car dans certains cas ces renseignements pourraient vraiment être divulgués sans porter préjudice à quelque intérêt commercial; dans de tels cas, nous jugeons que, si on ne veut pas divulguer ces renseignements, c'est pour de toutes autres raisons, et c'est alors au gouvernement et non à l'industrie d'en décider.

On peut toujours arrêter des directives sur ce que l'on peut ou ne peut pas divulguer, c'est très bien, mais la question est de savoir qui décide. Qui dira que c'est confidentiel? Le gouvernement ou l'industrie? A notre avis, ce devrait être le gouvernement qui tiendrait compte des véritables intérêts commerciaux de l'industrie.

Le président: Sachant que des documents divulgués sans autorisation sont parfois gênants.

Oui, Margot.

Mme Priest: Avez-vous examiné le nouveau projet de loi C-43 sur l'accès à l'information et estimez-vous qu'il répond à vos besoins?

M. Robinson: On en parle justement ici. Il s'agit de savoir qui interprète la loi, et c'est à peu près ce que je disais. Évidemment je ne peux être absolument catégorique, car je comprends que les juristes voient des choses qu'un simple mortel ne remarque pas toujours.

Le président: Est-ce un compliment?

M. Robinson: Je crois que oui, surtout en ces lieux. Mais il s'agit vraiment d'un problème complexe et toute la question de la responsabilité est très difficile. A mon sens cela correspond

[Texte]

conflicts with what I have been saying just now. Did you have a point on this?

Mr. Cornwall: If you have a look at the draft policy on public consultation and information availability, I think the proposals that we have suggested, dated June 1980, make information more widely available with fewer constraints than would my understanding at least of the provisions of Bill C-43.

Ms Priest: That is my impression from what you said.

Mr. Robinson: Yes, that is a good answer, and I agree with that.

Mr. Milligan: I have one final question in the consultation and notice area. I notice in your proposed new method you say the first step in the development of new regulations would be to circulate for public comment a list of priority substances, emissions or effluents to provide an early indication of possible regulatory initiatives being considered by the department. Now, this sounds very similar to a regulatory agenda.

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Milligan: In effect, it is advance notice almost at the thinking stage that we might possibly be taking a look at doing something in this area. And this could span a possible regulatory activity covering one, two, three, four years down the road. Is that correct?

Mr. Robinson: Yes, or more. Let me perhaps explain that a little further, if for no other reason than to make clear that this is a very feasible thing for us to do. But it may not be as feasible to do for other departments addressing quite different kinds of problems. The heart and soul and the essence of addressing problems like industrial chemicals in the environment is establishing priorities. There are far too many of them for us to go chasing all over the place. We have to make some intelligent judgments about priorities.

So we have already in place, which we are going to enlarge and make more specific, a process of ranking of chemicals of concern. This process is based on the best science that we are able to beg, borrow, steal, buy in each case, and their categories, and as a substance, as it were, moves up through the categories it means it is getting closer to the point where we might decide to do something about it. This is really just a discipline for establishing priorities related to the concerns over given substances. Now, all we are really saying—This is not a private document but a public one now, we put this in the *Gazette* now—is that we would make a more concerted effort to get that document out to people who would be interested so that they could react to what is on the list and give us their comments. This has two values. It is not just a warning to them but it also allows us to get some input on whether our sense of priorities bears any relationship to the views of others, which is very important.

The Chairman: If I could go on to another line of questioning, I refer you to page 6 of your comments to our specific task force preliminary report. It deals with federal and provincial overlap, federal-federal overlap. You have mentioned this as being a major concern to you. I would refer you to the last

[Traduction]

exactement à ce que je viens de dire. Vouliez-vous ajouter quelque chose à ce sujet?

M. Cornwall: Si vous regardez le projet de principes de consultation publique et d'accessibilité à l'information, les propositions que nous avons datées de juin 1980 sont un peu plus souples encore puisqu'elles imposent moins de limites à l'accessibilité de l'information que je n'en vois dans les dispositions du Bill C-43.

Mme Priest: C'est exactement mon impression.

M. Robinson: Bonne réponse, je suis d'accord.

M. Milligan: J'aurais encore une question à propos de la consultation et des avis. Vous proposez, dans votre nouvelle méthode, comme première étape dans l'élaboration de nouveaux règlements, de faire circuler une liste des substances, émissions ou effluents prioritaires auprès du public, qui pourrait alors donner son avis et qui serait ainsi averti d'éventuelles initiatives du ministère en matière de réglementation. Cela ressemble beaucoup au programme de réglementation.

M. Robinson: En effet.

M. Milligan: Cela revient en fait à prévenir dès les premiers stades que l'on envisage quelque chose dans tel ou tel domaine. Cela peut se prolonger pendant 1, 2, 3 ou 4 ans. N'est-ce pas?

M. Robinson: Oui, ou même plus. Permettez-moi de préciser que pour nous, c'est quelque chose de très possible. Cela ne veut pas dire que cela le sera pour d'autres ministères dont les problèmes sont tout à fait différents. Quand on parle de substances chimiques industrielles dans l'environnement, c'est essentiellement une question de priorités. Il y en a beaucoup trop pour que l'on puisse s'occuper de tout. Il nous faut prendre des décisions intelligentes en matière de priorités.

Nous disposons donc déjà d'une méthode de classification des produits chimiques inquiétants et nous voulons simplement la raffiner. Cette méthode repose sur les meilleures données scientifiques que nous puissions obtenir par n'importe quel moyen quant aux produits en question que nous voulons alors classer par catégories, puis faire avancer au sein de ces catégories jusqu'au moment où nous déciderons peut-être d'intervenir. Il s'agit donc simplement d'établir des priorités sur les diverses substances en question. Bref, il ne s'agit pas d'un document privé mais bien d'un document public, publié dans *La Gazette*; la seule différence est que nous nous efforcerions davantage de communiquer ce document aux intéressés pour qu'ils nous donnent leur avis sur le contenu de la liste en question. Cela sert à deux choses: le avertir, mais aussi nous permettre de vérifier que nos priorités correspondent à peu près à celles des autres, ce qui est très important.

Le président: Je passe maintenant à un autre genre de questions et vous demanderai de vous reporter à la page 6 touchant le rapport préliminaire de notre comité spécial. Il s'agit des chevauchements entre les juridictions fédérales et provinciales ou entre plusieurs ministères fédéraux. Vous dites

[Text]

paragraph under suggestion 26, that there may be a need to make explicit in law the nature of interdepartmental arrangements, referral systems and other institutional systems to minimize misunderstandings. Could you elaborate on each of those three categories: interdepartmental arrangements, referral systems, and other institutional systems?

• 1135

Mr. Robinson: Interdepartmental arrangements—I am going to make a note to myself so I do not go too far off the track here.

The Chairman: Well, why do you not start with those? You talk about minimizing overlap, conflicting jurisdiction.

Mr. Robinson: Fair enough. Again, I think it is important to recognize that we have an advantage in our kind of regulation, as I mentioned earlier, the sorts of regulations that you take quite a long time to produce because of their nature. What that does is that it makes it much easier for us to fold an effective consultative process into that system than it would be if you were making these things in far larger numbers over a much shorter time frame; and therefore, the question of consulting with other government departments becomes for us not a terribly difficult issue in this whole regulatory field. It is not at all unusual for another government department to have representatives, for example, on the very task forces that we use to develop the regulations, not at all unusual. And, we have in terms of the very important field of health protection, because a lot of our legislation is basically health protection legislation, a very clearly set out committee structure with the Department of National Health and Welfare, which is in fact the body that oversees that list of substances that I told you about earlier, who really move them through their different stages. So, we have a very intimate and formalized relationship with that department.

The Chairman: Are there any problems with that relationship?

Mr. Robinson: No.

The Chairman: Has it worked out?

Mr. Robinson: It is a super relationship.

The Chairman: You have been able to avoid doing the same type of work?

Mr. Robinson: Completely. We have a very clear view of what each other does.

The Chairman: You rely on their work and they accept yours.

Mr. Robinson: That is exactly right. Take a health protection issue per se, rather than an environmental one, their role is to tell us what the cause-effect relationships are for that substance vis-à-vis man. Our role is to utilize ourselves and tell them where those substances are, how they are moving through the environment, where they are coming from, and what are the prospects for addressing them. Those are quite distant roles with quite different disciplines.

[Translation]

que cela vous inquiète beaucoup. Prenez votre dernier paragraphe, votre suggestion 26, selon laquelle il est peut-être nécessaire d'expliciter dans la loi la nature des accords interministériels, des systèmes d'un renvoi d'un ministère à l'autre et d'autres systèmes organiques encore. Vous dites que cela réduirait les malentendus. Pourriez-vous revenir sur chacune de ces trois catégories?

M. Robinson: Des accords interministériels . . . il faut que je fasse attention à ne pas trop déborder le sujet.

Le président: Ma foi, pourquoi ne commencez-vous pas par cela? Vous dites qu'il faut diminuer les chevauchements, les conflits entre les différentes juridictions.

M. Robinson: D'accord. Là encore il est important de signaler que, comme je le disais tout à l'heure, nous avons un avantage dans notre genre de règlement, qui nécessite un certain temps. Cela nous facilite en effet beaucoup le processus de consultation qui ne pourrait pas se dérouler aussi bien si nous avions beaucoup plus de règlements à sortir dans des délais beaucoup plus courts; il ne nous est donc pas terriblement difficile de consulter les autres ministères. Par exemple, il arrive très souvent qu'un autre ministère soit représenté au sein des différents groupes de travail qui sont chargés de l'élaboration de nos règlements. Et pour le domaine important de la protection de la santé, étant donné que beaucoup de notre législation porte là-dessus, il est très clair que le ministère de la Santé Nationale et du Bien-Être Social est représenté au sein de nos comités. C'est d'ailleurs ce ministère qui surveille la liste dont je parlais tout à l'heure et qui fait progressivement avancer les différentes substances. Il s'agit donc d'une relation très étroite et très formelle.

Le président: Cela pose-t-il des problèmes?

M. Robinson: Non.

Le président: Cela a-t-il fonctionné?

M. Robinson: C'est une relation extraordinaire.

Le président: Vous avez réussi à éviter de faire le même genre de travail?

M. Robinson: Absolument. Nous savons exactement ce que fait l'autre.

Le président: Vous vous en remettez à leur travail et ils acceptent le vôtre.

M. Robinson: C'est exactement cela. Prenons un problème de protection de la santé plutôt qu'un problème environnemental, c'est au ministère de la Santé de nous dire quelles sont les relations de cause à effet de cette substance vis-à-vis de l'homme. Notre rôle à nous est de leur dire où l'on trouve ces substances, comment elles évoluent dans l'environnement, d'où elles viennent et comment on peut les traiter. Ce sont des rôles tout à fait différents, des disciplines absolument distinctes.

[Texte]

The Chairman: Is that the same in your relationships with other departments?

Mr. Robinson: Would that it were, sir.

The Chairman: Say, Agriculture.

Mr. Robinson: Actually the working relationship with Agriculture is pretty good. The Pest Control Products Act is, of course, the focal point of that relationship. Our department does a lot of work on pesticides and, by and large, it is work that is not duplicated in terms of the investigative side in the Department of Agriculture.

The Chairman: Why did you not use the word intimate for your relationship with Agriculture, as you used it for Health and Welfare?

Mr. Robinson: As I think was brought out very clearly in the program on Sunday, in which my counterpart in Health and Welfare spoke out very bluntly on the subject, the Department of Agriculture's prime concern, is with the health of the agricultural industry in this country. So therefore, their focus in the management of that act must necessarily and properly reflect that. Our focus and concern in Health and Welfare is a rather different sort. And therefore, it is not surprising that we are going to make different value judgments when we deal with one another on the use of this or that particular product, and those differences occur.

The Chairman: How do these judgments get settled? How do these differing opinions get settled?

Mr. Robinson: They get settled by a decision made by Agriculture Canada.

The Chairman: So, you feel sort of emasculated in that relationship.

Mr. Robinson: Well, shall we say, he who has the authority, has the authority. You could make the same comment about the Motor Vehicle Safety Act, where the auto emissions are controlled by Transport Canada. That is their responsibility. Our interest and focus as a department is upon air quality, among other things. That is why we exist. The Transport Department exists, primarily, to facilitate and make more effective transportation in this country. That is its basic mandate. When those two concerns come together, and if they proceed to conflict, it is quite obvious the sort of result that can occur. So, obviously we have our frustrations.

The Chairman: What are the other departments?

Mr. Robinson: Well, I guess Northern Affairs. There again, it becomes a matter of perception. The Department of Indian Affairs and Northern Development is responsible not only for protecting the northern environment but also for developing the north.

• 1140

The Chairman: Is that not an outright duplication?

Mr. Robinson: There are some who feel there is a dichotomy there of some difficulty. There is not a huge amount of duplication in terms of bodies doing the same work between,

[Traduction]

Le président: Est-ce la même chose dans votre relation avec les autres ministères?

M. Robinson: C'est ce que l'on espère.

Le président: L'agriculture, par exemple.

M. Robinson: En fait, les relations de travail avec le ministère de l'Agriculture sont très bonnes. La loi sur les produits antiparasitaires est évidemment au cœur de ces relations. Notre ministère travaille beaucoup sur les parasites et on peut dire qu'en général nos recherches ne sont pas refaites ailleurs, au ministère de l'Agriculture.

Le président: Pourquoi n'avez-vous pas qualifié vos relations avec l'Agriculture d'étroites, comme vous l'aviez fait pour Santé et Bien-Etre?

M. Robinson: Je crois que mon homologue de Santé Et Bien-Etre l'a dit très clairement et de façon très directe au cours de l'émission de dimanche, la première préoccupation du ministère de l'Agriculture est l'industrie agricole au Canada. Aussi lorsque ce ministère administre une loi, c'est cette responsabilité qu'il a à cœur. Pour nous, pour Santé et Bien-Etre, c'est différent. Il n'est donc pas surprenant que nous ayons des avis divergents lorsque nous parlons de l'utilisation de tel ou tel produit.

Le président: Comment réglez-vous ce genre de problèmes? Comment finissez-vous par vous mettre d'accord?

M. Robinson: C'est finalement Agriculture Canada qui décide.

Le président: Vous vous sentez donc un peu frustré dans cette relation.

M. Robinson: Ma foi, on ne peut contester le droit de celui qui détient le pouvoir de prendre une décision. On pourrait dire la même chose à propos de la loi sur la sécurité des véhicules automobiles, au terme de laquelle les émissions des automobiles relèvent de Transports Canada. C'est ce ministère qui en est responsable. Dans notre ministère, nous nous occupons de la qualité de l'air, entre autres. C'est notre raison d'être. La raison d'être du ministère des Transports est de faciliter et de rendre plus efficace les transports canadiens. C'est son mandat. Lorsque les deux points de vue s'opposent, il est bien évident que l'on sait ce qui peut se produire. On se sent donc évidemment quelquefois un peu laissé pour compte.

Le président: Quels sont les autres ministères?

M. Robinson: Ma foi, il y a les Affaires du Nord Canadien. Là encore, tout dépend comment on envisage les choses. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien est non seulement responsable de la protection de l'environnement du Nord, mais également de son développement.

Le président: N'y a-t-il pas là deux éléments tout à fait différents?

M. Robinson: Certains jugent en effet cette dichotomie un peu difficile. Mais en réalité rares sont ceux qui font la même chose entre nos deux ministères, simplement parce que nous

[Text]

say, Indian Affairs and Northern Development and ourselves, simply because we do not have a great resource activity in the north because we do not have that mandate to undertake that work. We do have some people in the north but they are a fairly small number. Indian Affairs and Northern Development has its own environmental group with a northern outlook, and they are the ones with the prime responsibility.

The Chairman: Do they consult with you?

Mr. R. Robinson: Yes. We have a formal committee structure of consultation and we also have an ongoing contact. Many of the people who work in that group are people who used to work for us, sometimes vice versa, and there is, I think, a very good professional relationship there.

The Chairman: Is this jealous fighting between ministers to occupy territory?

Mr. R. Robinson: That, sir, probably comes under the category of the questions you characterized at the beginning of the session as being the ones that are probably not those I should react to.

The Chairman: Is there any way to resolve these conflicts in order to avoid duplication and make the whole process more efficient?

Mr. R. Robinson: I think really, sir, it comes down to a question of how you perceive the responsibilities of government to be undertaken. There is a school of thought which contends that government basically, if it is effective government, is a representative mix of all the different thrusts that are occurring out in our society, and that decisions of government ought really to result from all sorts of banging together of those interests within a government system until ultimately some sort of a decision comes out. I do not think that is too bad a characterization of it. It is a question of how you load the dice, and that really is entirely the issue. If you want to load them in one way, you load them in one way; if you want to load them in the other way, then the other way. That becomes a matter for parliamentary decision.

The Chairman: You have used the term interdepartmental arrangements. I assume those are the ones you have discussed in terms of your working arrangements, your method of co-operation and consultation. What about referral systems? What are they?

Mr. R. Robinson: Referral systems? I am not sure if I have the context of that, sir.

The Chairman: "There may be a need to make explicit in law the nature of interdepartmental arrangements, referral systems".

Mr. R. Robinson: Yes, sorry. Yes, I have caught it now.

There we are really looking at such things, for example, as the environmental assessment and review process. The environmental assessment and review process is one which is kind of a self-policing activity in which the individual departments undertake what are called initial environmental evaluations, usually by buying the work of consultants on a particular activity that they are engaged in. They then make a judgment, very often in consultation with ourselves but not always, on whether or not they should go to a full-blown assessment,

[Translation]

n'avons pas déployé tellement d'activités dans le Nord puisque cela ne nous est pas demandé. Notre personnel y est donc assez limité. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien dispose de son propre groupe chargé de l'environnement et, plus particulièrement, de la perspective nordique, si bien que c'est ce groupe qui assume la responsabilité première.

Le président: Vous consultent-ils?

M. R. Robinson: Oui. Nous avons un comité consultatif mixte et nous entretenons des contacts permanents. Nombre des gens qui font partie de ce groupe travaillaient chez nous avant, et inversement, si bien que les relations professionnelles sont très bonnes.

Le président: Les ministres se jalourent-ils certains territoires?

M. R. Robinson: C'est probablement le genre de questions auquel vous aviez fait allusion au début de la réunion, en me conseillant de n'y pas répondre.

Le président: Serait-il possible de résoudre ces conflits afin d'éviter les chevauchements et de rendre donc le processus plus efficace?

M. R. Robinson: Je crois qu'en fait, monsieur, tout dépend de la façon dont vous percevez les responsabilités du gouvernement. Une école de pensée prétend qu'essentiellement un gouvernement efficace doit soigneusement représenter toutes les tendances de notre société et que ces décisions doivent, en fait, résulter du choc de tous ses intérêts. Je crois que c'est assez bien présenter la chose. Tout dépend de la façon dont vous envisagez les questions, et c'est alors un joint qui ne peut être réglé par le Parlement.

Le président: Vous avez parlé d'accords interministériels. C'est probablement ce dont vous parliez en expliquant vos méthodes de travail en collaboration et en consultation. Quels sont maintenant ces systèmes de renvoi d'un ministère à l'autre?

M. R. Robinson: Quels systèmes? Je ne suis pas certain de comprendre ce dont vous parlez.

Le président: «Il peut être nécessaire de préciser dans la loi la nature des arrangements interministériels, des systèmes de renvoi entre ministères».

M. R. Robinson: Oui, excusez-moi oui, j'y suis.

Il s'agit là vraiment de choses comme le processus d'évaluation et d'examen de l'environnement qui est, en fait, un genre d'exercice par lequel les ministères entreprennent d'eux-mêmes des évaluations de l'environnement en retenant les services de certains ingénieurs-conseils pour telle ou telle activité. Ils prennent ensuite une décision et nous consultent très souvent, mais pas toujours quant à l'utilité d'entreprendre une évaluation complète, qui exige alors la mise sur pied d'un groupe d'évaluation dont les activités deviennent beaucoup plus publi-

[Texte]

which involves the setting up of a panel and a much more public process. That is a kind of referral process which you could change if you wanted to have a judgment on the need for that assessment made elsewhere than in the proponent department. At the money it is made only there, and the public interest groups in the environmental field, are of course critical of that; they see the developer, as it were, making his judgment as to what he wants to do in terms of the degree of assessment. So that is a criticism that is there of that.

The federal-provincial aspects of referral are also caught up in that reference. It is intended to pick up the federal-provincial relationship. Let me give you an example.

Out in British Columbia, the B.C. government has a permit system under which it issues permits to control what we will call the environmental behaviour of a particular operation. It is a matter of general practice for the B.C. government to refer such applications for permits to the federal authorities, to my office in Vancouver. They in turn review it against certain federal requirements, usually related to Fisheries but not solely Fisheries, do a bit of a round-robin assessment with other federal departments that may be affected, and then go back to B.C. with comments on that permit. As a generality, the B.C. authorities incorporate or take account of the comments in the permit that is issued. The concept we have in our minds here is that that sort of working relationship is good. It could usefully be more formalized than it is now. It only happens in that fashion in that particular province and it does not always happen and it can be erratic. One could use some formalization of that. It is obviously a sensible process.

• 1145

The Chairman: We are very concerned about the regulated when you have more than one federal department regulating or you have federal-provincial regulation and conflicting regulations are being imposed. Do you have many examples of that, and many complaints resulting from it?

Mr. Robinson: We do not have examples of what could be called conflicting regulations partly because of the nature of our activity. What we do have is a case where one regulation may be more stringent than another, but they do not conflict. They, as it were, simply up the ante and so the concern that arises is over that is that if there is more than one person in the ball park and they are trying to raise the ante, then this could have an adverse effect on industrial interests.

What we have sought to do through the accord system and through the system I have just described to you of referrals with B.C., is to operate what we call a one-window approach through the front end that deals with industry. It would be in the case of British Columbia, the provincial agency, and it would be the responsibility of the provincial agency to seek out and take account of such concerns as the federal government might have in the exercise of its own authority. That is, I think, an ideal situation because it removes the feds from dealing directly with the industry and it means that the industry has to deal with only one interlocutor, and that is, as I say, a statement of what I would say is the ideal.

[Traduction]

ques. C'est le genre de chose que vous pourriez modifier si vous vouliez que la décision quant à la nécessité d'une telle évaluation soit prise ailleurs que dans le ministère directement concerné. A l'heure actuelle, c'est là que cela se passe et les groupes écologiques ne sont évidemment pas d'accord; ils jugent que ce n'est pas au ministère concerné de décider s'il y a lieu ou non d'évaluer la situation.

Cela touche également le transfert des juridictions entre les échelons fédéral et provincial. Cela doit toucher les relations fédérales-provinciales. Je vous donnerai un exemple.

En Colombie-Britannique, le gouvernement provincial a établi un système de permis lui permettant d'émettre des permis pour contrôler ce que nous appellerons le comportement écologique d'un exercice particulier. Or le gouvernement provincial a pris l'habitude de renvoyer les demandes de permis aux autorités fédérales, à mon bureau à Vancouver. On examine là les exigences fédérales touchant habituellement les pêches, mais pas seulement les pêches, on fait un peu le tour des autres ministères fédéraux qui pourraient être concernés et nous soumettons alors nos conclusions à la Colombie-Britannique. De façon générale, les autorités de Colombie-Britannique tiennent compte de ces commentaires parce qu'elles émettent les permis en question et quelques fois les y insèrent même. Nous jugeons que ce sont là de bonnes relations de travail. Il serait peut-être utile de rendre la chose plus formelle. Cela ne se passe que dans cette province-là et ce n'est pas obligatoire. Cela semble néanmoins tout à fait censé.

Le président: Nous nous préoccupons beaucoup de ceux qui sont soumis à ce genre de réglementation lorsqu'il y a plus d'un ministère fédéral concerné ou lorsqu'il s'agit de réglementation fédérale-provinciale et que certains règlements se contredisent. Connaissez-vous beaucoup d'exemples semblables et avez-vous reçu beaucoup de plaintes?

M. Robinson: Nous n'avons pas d'exemples de ce que l'on pourrait qualifier de règlements conflictuels, étant donné la nature même de nos activités. Ce qui peut arriver, c'est qu'un règlement soit plus strict qu'un autre, mais ils ne se contredisent jamais. Le problème est évidemment que cette multiplication des règlements risque d'avoir un effet néfaste sur l'industrie.

Ce que nous avons cherché à réaliser par ce système d'accords, de renvoi à d'autres autorités, c'est de n'imposer à l'industrie qu'une seule démarche. Dans le cas de la Colombie-Britannique, c'est l'organisme provincial; c'est lui qui doit se préoccuper des exigences fédérales dans l'exercice de ses propres pouvoirs. Je crois que c'est la situation idéale car le gouvernement fédéral ne traite plus directement avec l'industrie qui a alors un seul interlocuteur.

[Text]

It does not always work and where it does not work is where we get into a real difference of view, shall we say. I am using B.C. as an example, but it is not the only example. There could be a real difference of view on a requirement for example. This is some thing that has come out, I think, most dramatically in the whole field of pulp and paper. There is a conflict over the use of water for the transport of logs or to absorb effluent from pulp and paper operations when the same waters spawn salmon. Obviously there is a real potential and in many cases an actual conflict between these two objectives. Under the federal Fisheries Act, it is a very powerful act, it is possible for the requirements of that act to override any concerns that the provinces may have on this, and this can give rise to trouble. Most of the time it does not because of the system that I described to you, but it can.

I would say quite frankly that our own department is in the middle of this issue. Our fisheries colleagues are very concerned that the fishery be protected, we are concerned that industry be dealt with against a reasonable background of legitimate interest for that industry's activities and also our desire to work through the province, when you put all that together you find us very often in the middle and it can be very difficult in the middle.

The Chairman: What solace can we give to the person who is being torn in two directions by two different regulators?

Mr. Robinson: Well, again I can honestly say that in terms of our regulations, I simply cannot think of a case where that is happening. What I can say is this, and I am putting it very bluntly: in activities of our type, whenever more than one regulation exists, the more stringent applies because if you meet the more stringent regulation, then you have met the other as well, so there is no question of tearing here. Perhaps, another way of stating it is—to put it very crudely, if a large company operating in a small province is able to strike an understanding, shall we say, with the government of that province, but is not able to strike the same understanding with the federal authorities, then I can understand that company being concerned when the federal government then does something which the company would prefer it did not.

• 1150

The Chairman: Does that happen?

Mr. Robinson: You bet it does.

The Chairman: So what do you do?

Mr. Robinson: The federal requirement stands.

The Chairman: Margot.

Ms. Priest: Just to clarify a couple of things: I have read some recent studies on this topic and one of the things which struck me was that the agreement in Ontario with pulp and paper seemed to be working much more smoothly than in B.C. Is this perhaps because salmon is not really a big deal in Ontario and the stakes are not as high, in that sense?

[Translation]

Cela ne marche pas toujours, surtout lorsqu'il y a véritablement divergence d'opinion. J'ai pris l'exemple de la Colombie-Britannique, mais ce n'est pas le seul. Il peut, par exemple, y avoir une grande divergence d'opinion sur une exigence quelconque. Je crois que cela était très évident dans le secteur des pâtes et papier. On n'est pas d'accord sur l'utilisation des cours d'eau dans le transport des billes de bois ni sur l'absorption des eaux usées des usines de pâtes et papier lorsque ces cours d'eau servent au frai du saumon. Dans bien des cas, cela amène évidemment un conflit d'objectifs. La Loi fédérale des pêches est très stricte et peut prendre le pas sur toutes les préoccupations provinciales ce qui est susceptible d'amener des problèmes. Cela n'arrive en général pas, étant donné le système dont je vous parlais, mais c'est tout à fait plausible.

Je vous dirai très franchement que notre propre ministère connaît justement ce problème en ce moment. Nos collègues des pêches veulent absolument protéger les pêches et nous voulons que l'industrie puisse faire raisonnablement valoir ses arguments. Nous souhaitons également travailler avec la province, et quand on considère tout cela, on se retrouve très souvent au beau milieu d'une situation très difficile.

Le président: Que pouvez-vous dire à quelqu'un qui se trouve tiraillé de deux côtés par deux agents distincts de réglementation?

M. Robinson: Dans notre cas, je ne vois pas comment cela pourrait se produire. Ce que je puis dire, et c'est encore la même chose, dans notre genre d'activités, lorsqu'il y a plusieurs règlements en vigueur, c'est le plus strict qui s'applique, car il est évident que, si vous satisfaisiez aux conditions les plus strictes, vous satisfaisiez aux autres, si bien qu'il n'y a pas de discussion possible. Pour vous donner un exemple simpliste; supposons une grande compagnie installée dans une petite province qui réussit à conclure une entente avec le gouvernement de cette province mais ne parvient pas à la même entente avec les autorités fédérales. Je comprendrais alors son inquiétude si le gouvernement fédéral posait une action qu'elle préférerait qu'il ne pose pas.

Le président: Est-ce que c'est déjà arrivé?

M. Robinson: Et comment!

Le président: Que faire alors?

M. Robinson: Ce sont les exigences fédérales qui l'emportent.

Le président: Margot.

Mme Priest: J'aimerais apporter certaines clarifications. J'ai lu quelques études récentes sur cette question et une des choses qui m'ont frappée, c'est que les ententes avec l'Ontario concernant les pâtes et papiers sont beaucoup plus faciles qu'avec la Colombie-Britannique. Peut-être parce que l'enjeu n'est pas aussi grand en Ontario qu'en Colombie-Britannique avec le saumon?

[Texte]

Mr. Robinson: That puts it directly. Absolutely. You have a very real resource conflict situation in British Columbia and you can have honest and sincere men disagreeing on what ought to be the right thing to do in a given circumstance. We are faced with that regularly in B.C.

Ms. Priest: And just to clarify something else: EMR last night referred to legislation requiring environmental review. Were they referring to EARP, which I believe is a cabinet directive?

Mr. Robinson: Yes, they were. At least I assumed they were.

Ms. Priest: Thank you.

Mr. Milligan: I just want to pin this down. Is it correct that in British Columbia there have been instances where firms were prosecuted by federal authorities under the Fisheries Act for making discharges into streams where they were acting in complete compliance with pollution permits, effluent discharge permits, issued by provincial authorities?

Mr. Robinson: Yes, it is true. The particular instance I am thinking of, which is currently before the courts, if it is the same one you are thinking about, was a very awkward situation in which our own department had been a party to the negotiations for compliance. I described to you earlier how the system works with this particular pulp and paper plant. We had achieved agreement with the company and the company had actually—had it instituted or completed its response to that, George?

Mr. Cornwall: I think it had completed it.

Mr. Robinson: In any case, it had certainly instituted its response to this, and a fisheries officer for the Department of Fisheries and Oceans laid nine informations against them, and they are still in court.

That is the kind of thing which has happened. There you are dealing, if I may say so—and I guess I have to speak very frankly, because this is a very real problem for us—you are dealing there with a basic dilemma which is not yet resolved, and that is that when Environment and Fisheries and Oceans were divided, Environment continued to be the federal water pollution control agency. But Fisheries is that custodian of the Fisheries Act, and the authorities under the Fisheries Act can be exercised directly by Fisheries even though, in general pollution control activity, that activity is in our department. How that should be addressed has not yet been resolved.

The Chairman: How should we as a task force attempt to cope with that type of problem? We are asked to relieve the burden of regulation on the private sector and if the private sector has to sort out internecine warfare here in Ottawa, let alone with the provinces, is that not creating an Orwellian type of world?

Mr. Robinson: We are attempting to resolve that now in discussions I have been having myself with the Department of Fisheries and Oceans.

[Traduction]

M. Robinson: Précisément. Vous avez tout à fait raison. Il existe une situation de conflit très réelle pour ce qui est des ressources provinciales en Colombie-Britannique et l'on voit des gens bien intentionnés et sincères qui se contredisent sur la bonne façon de procéder dans des circonstances données. La situation se présente très couramment en Colombie-Britannique.

Mme Priest: J'aimerais ajouter autre chose: le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources a fait allusion hier soir à l'adoption de projets de loi nécessitant une étude de l'environnement. Faisait-il allusion à l'EARP, une directive du cabinet?

M. Robinson: Oui. Du moins je le suppose.

Mme Priest: Merci.

M. Milligan: J'aimerais avoir certaines précisions. Est-il exact qu'en Colombie-Britannique certaines firmes ont été poursuivies par les autorités fédérales aux termes de la Loi sur les pêches pour avoir procédé à des déversements dans les cours d'eau, alors qu'ils détenaient des permis des autorités provinciales?

M. Robinson: C'est vrai. Je pense à un cas en particulier qui est actuellement en instances devant les tribunaux, il se peut que ce soit le cas auquel vous pensez. Notre ministère, dans cette situation très compliquée a été partie aux négociations sur l'acceptation des exigences. Je vous ai décrit tout à l'heure le fonctionnement du système dans le cas particulier de cette usine de pâtes et papiers. Nous sommes arrivés à une entente avec la compagnie qui a entamé ou terminé sa réponse. Peut-être pourriez-vous me dire de quoi il s'agit George?

M. Cornwall: Je crois que la réponse est complète.

M. Robinson: En tout cas la compagnie a essayé de réfuter ces arguments mais un fonctionnaire du ministère des Pêches et Océans a déposé neuf chefs d'accusation contre elle et la question est toujours en instances devant les tribunaux.

C'est ce qui s'est passé. Il ne faut pas chercher à éviter le sujet parce que c'est un problème très réel pour nous, il faut dire qu'il s'agit d'un véritable dilemme qui n'a pas encore été résolu. Quand l'environnement, les pêches et les océans ne relevaient pas du même ministère, le ministère de l'Environnement était l'agence fédérale qui luttait contre la pollution aquatique. Cependant, c'est le ministère des Pêches qui applique la Loi sur les pêches et les pouvoirs conférés par cette loi peuvent être exercés directement par le ministère même si, pour ce qui relève des activités de lutte contre la pollution en général, c'est nous qui sommes responsables. On n'a pas encore réussi à résoudre cette question.

Le président: Comment alors notre équipe peut-elle s'attaquer à ce genre de problème? On nous demande de décharger le secteur privé du fardeau des règlements; or, si le secteur privé doit se débattre dans les affres d'une guerre intestine avec Ottawa, sans parler des provinces, la situation ne devient-elle pas absurde?

M. Robinson: Nous essayons de résoudre cette question en discutant, je l'ai fait moi-même, avec le ministère des Pêches et des Océans.

[Text]

Let me explain the dilemma just so it is clear to you. The capacity at the federal level for what we call environmental design, which means essentially, in large terms, an engineering capacity to tell you how you do things physically to minimize impact on the environment—and this is a particular set of engineering disciplines—is located for the most part in the Department of the Environment. And it is the kind of capacity we would use to address, for example, the kind of limit we would want to protect people from, say, a toxic chemical, such as I was talking about earlier today. The same kind of discipline is required to protect fish from something that hurts a fish. It is the same discipline. It is the same concept, and indeed it might even be the same regulatory requirement. That is why our department continues to be utilized as the place which says, from the federal perspective, the control level should be thus and so. That is our job as environmental designers.

The Fisheries Department is focused on resource management. Their concern is the protection of fish.

• 1155

And historically, in fairness, one has to recognize—and I do as a British Columbian—that in the earlier years there was a fair battle going on most of the time between the federal authorities and the provincial authorities over what you do to rivers. There was a view earlier in British Columbia's history that if it moved you should dam it, and then sell the power to the United States. That was not a view that was very popular with the fisheries people, particularly when you talked about the Fraser and so on.

This was real, and that mind set existed. Now that mind set is not there to anything like the same degree today. B.C. has a pretty good environment department and they are very concerned with these matters and they are anxious to manage this and we are anxious to work with them. But there is some residue of concern over this.

The Chairman: The problem we face, Mr. Robinson, is that if the federal government cannot clean up its own act so that a person affected can go to one department to get the final answer, how are we going to clean up the plethora of overlaps that are going to come about when you involve provincial and municipal jurisdictions as well?

Mr. Robinson: I agree with you: we need literally and figuratively to get our act together.

The Chairman: What recommendations can we make that would help you to get your act together?

Mr. Robinson: I guess the heart and soul of it would be that there ought to be a single federal agency that is delivering regulatory requirements in a given field.

The Chairman: So you would like to take the environmental aspects away from fisheries, from health and welfare, from . . .

[Translation]

Peut-être puis-je vous apporter quelques clarifications. C'est le ministère de l'Environnement qui s'occupe au niveau fédéral du «design» environnemental, c'est-à-dire de l'étude qui permet de minimiser l'incidence de certaines actions sur l'environnement. Cette discipline relève du génie. Par exemple on détermine le degré de toxicité de certains produits chimiques, ce dont je vous parlais précédemment. C'est la même discipline qui étudie le degré de toxicité ou le danger pour les poissons. L'idée, le concept, est le même et les exigences en matière de règlements peuvent également être les mêmes. C'est la raison pour laquelle notre ministère continue à déterminer pour le compte du gouvernement fédéral les effets de certains produits sur l'environnement.

Le ministère des Pêches, quant à lui, s'occupe de la gestion des ressources. Il protège les poissons.

L'expérience nous l'a montré, et il faut reconnaître comme moi, qui suis le Colombie-Britannique, qu'au cours des premières années, les autorités fédérales et provinciales se disputaient les cours d'eau avec passablement de fair play. Fut un temps au début de l'histoire de la Colombie-Britannique, où tout ce qui bougeait devait être endigué et l'électricité vendue aux États-Unis. Évidemment, les représentants du ministère des Pêches n'étaient pas très contents, particulièrement dans le cas du fleuve Fraser.

Les gens de Colombie-Britannique avaient des idées bien précises sur la question à l'époque. La situation a changé, la Colombie-Britannique dispose à l'heure actuelle d'un assez bon ministère de l'Environnement qui se préoccupe beaucoup de ce genre de chose et nous sommes très contents de travailler avec lui. Cependant, certaines questions n'ont pas encore été réglées.

Le président: Le problème, monsieur Robinson, c'est que si le gouvernement fédéral ne réussit pas à faire en sorte que les personnes concernées puissent s'adresser à un ministère et obtenir une réponse définitive, comment alors pourrions-nous régler la question qui se pose à nous lorsqu'il y a un conflit de juridiction entre les gouvernements provinciaux, municipaux et fédéral?

M. Robinson: Je suis tout à fait d'accord avec vous, il faudrait vraiment que les choses soient claires pour nous.

Le président: Comment pouvons-nous vous aider?

M. Robinson: En fait, il devrait y avoir une seule agence fédérale qui s'occuperait des règlements dans un domaine donné.

Le président: Vous croyez donc que les ministères des Pêches et de la Santé et du Bien-être ne devraient plus s'occuper des questions d'environnement.

[Texte]

Mr. Robinson: Health and welfare really is not in the environmental business in a direct sense. They use us as their delivery agent.

The Chairman: Okay.

Mr. Robinson: All we are saying is similarly we would be a delivery agent for fisheries. It is really no different; the concept is the same. In one case we are delivering protection for man, in another case we are delivering protection for fish, in another case for migratory birds, whatever it is.

The Chairman: For agricultural products.

Mr. Robinson: Again, the degree to which you consolidate that in a given place becomes very much a matter of style of government and how you want government to function. We talked about that a few moments ago.

The Chairman: I feel overwhelmed. I do not know how as a task force we can resolve this. We can just say it is a mess.

Mr. Robinson: That specific point is a mess. I would concede that we have not yet got our act together in the field of water pollution control as between fisheries and ourselves; that is true. We are in the process of seeking to do so. We are hopeful with this new legislation which we are proposing and with the consultations that are going on concerned with it that we will be able to resolve that issue. I can well understand the concern that the Minister of Fisheries must have, which is that he wants to have the ultimate authority to protect the resource for which he is responsible to Parliament, and it is a very legitimate concern.

At the same time, obviously, we have a responsibility in the broader field of environmental protection for a variety of purposes which may well include fish as well.

It is that kind of conceptual issue which has to be resolved. My view is that that can be done by simply recognizing as we do with health and welfare that our operation is a delivery operation for a variety of purposes, those purposes to be determined by the experts in their field. Health and welfare tells us what man needs to protect him and we go out to see if we can achieve that; similarly, fisheries with fish, and so on. That to us is the only rational way of trying to bring that together and make it sensible.

The Chairman: Mr. Robinson, I do not think there has been enough empirical research done in this area so that we know the extent of overlap, federal-federal, federal-provincial. Could you come back to us with a list of the areas where overlap exists potentially through statutes which grant, confirm powers or whatever and, secondly, in areas where you have encountered this, and it is a problem to you, and clearly showing areas where people have complained about it, where it causes a problem for the individual? This would be most helpful to us.

• 1200

You have had considerable experience in obtaining co-operation with the provinces with some departments. Can you recommend to us ways in which we, as a task force charged with making rules that will apply across the board to all

[Traduction]

M. Robinson: Le ministère de la Santé et du Bien-être ne s'occupe pas véritablement de l'environnement de façon directe; il se sert de nos services dans ce domaine.

Le président: Très bien.

M. Robinson: Nous prétendons qu'il faudrait faire la même chose pour le ministère des Pêches, il n'y a rien de différent entre ces deux ministères, le concept est le même. Dans un cas, nous protégeons l'homme, dans l'autre les poissons, dans l'autre encore les oiseaux migrateurs etc.

Le président: Les produits agricoles également.

M. Robinson: Évidemment le fait de regrouper tout cela en un seul service dépend du genre de gouvernement et de la façon dont celui-ci voit son propre rôle. Nous en avons parlé il y a quelques instants.

Le président: Je me sens dépassé. Je ne sais pas comment notre groupe de travail pourra résoudre ce problème, c'est un vrai désastre.

M. Robinson: Dans ce cas précis, oui. Je crois dire que le ministère des Pêches et nous-mêmes ne nous sommes pas encore entendus sur la lutte contre la pollution aquatique. C'est vrai. Nous allons essayer de nous entendre. Ce nouveau projet de loi et les consultations qui s'y rapportent nous donnent de l'espoir. Je comprends que le ministre des Pêches tienne, légitimement d'ailleurs, à rester l'autorité suprême pour la protection des ressources dont il est responsable devant le Parlement.

Mais notre ministère n'en est pas moins responsable de la protection de l'environnement dans le sens le plus large, ce qui inclut les poissons.

C'est ce genre de question, de concept, qui doit être résolu. On pourrait tout simplement reconnaître, comme cela se fait pour le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social que notre rôle est de surveiller l'application des mesures de protection déterminées par les experts. Ainsi, le ministère de la Santé et du Bien-être établit les normes et nous nous occupons de les appliquer. Il pourrait en aller de même du ministère des Pêches et des ressources en poisson. C'est à notre avis la seule façon rationnelle de concilier tous ces secteurs dispersés de la pollution.

Le président: Monsieur Robinson, je ne crois pas que l'on ait fait suffisamment de recherche empirique en ce domaine pour situer les zones de chevauchement entre différents ministères du gouvernement fédéral, entre les provinces et le gouvernement fédéral etc. Pouvez-vous nous préparer une liste des zones de chevauchement, de celles qui sont, en réalité, statutaires. Pouvez-vous également identifier les domaines précis où des problèmes qui ont été portés à votre attention, en indiquant les raisons des plaintes. Cela nous serait très utile.

Vous avez, par le passé, obtenu beaucoup de coopération des provinces pour certains des ministères. Pouvez-vous recommander à notre groupe de travail des méthodes pour l'élaboration des règlements qui seront appliqués à tous les ministères

[Text]

regulatory departments, can help reduce the burden of regulation, make it more efficient and more effective? What would you recommend to us?

Mr. Robinson: That is a tall order, sir. I will try to come back with something that is worthwhile to you.

The Chairman: I recognize that it is a big one.

Mr. Robinson: I would say one thing, though—I do not want you to have a false impression here. The number of instances where the two federal departments we have been discussing, DFO and Environment, have actually taken action in public that was different one from the other on these areas is very few, we are probably thinking of maybe three or four instances over the past few years. I want that to be in perspective. Most of the time we work very well together. The problem that is really there is that there is a double line of authority and the potential, therefore, always exists that that double line of authority could be exercised.

The Chairman: I guess our main concern is the regulated, in this case. What does that person do? He is getting conflicting mandates from both. Does he have to come down and deal with each department and then with the provincial authorities?

Mr. Robinson: In the case cited, you are quite right. He was certainly caught in a most unfair situation in the particular case.

The Chairman: Would you mention some type of procedure whereby that person could sit down with both of you and walk out of that room with a decision, at least from the feds?

Mr. Robinson: I think, frankly, the answer really lies in the single-window concept. What you need is a single window at the federal level for a particular category of regulatory requirements; then, perhaps, as a general policy, the utilization of the provincial equivalent window, if that is the situation, where possible and where agreement with the province makes that possible. As a general concept, it seems to me that that is a fairly commonsense approach. It is certainly one that we have found has worked. In the case of B.C., it has worked even though we did not have an environmental accord yet with the province.

The Chairman: We do not want to hear just the horror stories, we want to hear the success stories, because they can indicate a way we can recommend for others, too.

Mr. Robinson: We think that is working, generally. It usually works. The case you cited is one of the aberrations.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Milligan: May I have one follow-up on that? We have been discussing the situation where Environment Canada and the environmental authorities in the province were in agreement, and one federal agreement was out of line because of a split in authority, there was a problem. It seems to me that you can also have private sector interests caught in a position where Environment Canada and the environmental protection officials of the province are not in agreement. Utilizing your referral system, let us say an application for a discharge

[Translation]

investis d'un pouvoir de réglementation, des méthodes qui permettent de réduire le fardeau de ces règlements et de les rendre plus efficaces? Que nous recommanderiez-vous?

M. Robinson: C'est toute une question. J'essaierai de vous envoyer des renseignements utiles.

Le président: C'est une question ambitieuse, je le reconnais.

M. Robinson: Je peux vous dire néanmoins—je ne voudrais pas créer de fausses impressions. Les deux ministères fédéraux dont on vient de parler, c'est-à-dire l'Environnement et les Pêches et les Océans, n'ont que très rarement pris publiquement des positions qui différaient l'une de l'autre. Ces dernières années, cela s'est peut-être produit trois ou quatre fois seulement. Je veux remettre la question dans la bonne perspective. La plupart du temps, nous nous entendons bien ensemble. Il y a cependant le problème d'une double ligne d'autorité; il est possible, bien sûr, que cette double ligne d'autorité soit éventuellement exercée.

Le président: Je suppose que ce qui nous intéresse ici c'est le régulateur. Que fait cette personne? On lui donne deux mandats différents. Doit-elle s'entendre avec chacun des ministères et ensuite avec les autorités provinciales?

M. Robinson: Pour l'exemple que vous venez de donner, vous avez raison. Dans le cas que vous avez évoqué, le régulateur se retrouve dans une situation qui est loin d'être juste.

Le président: Connaissez-vous une procédure qui permettrait à cette personne de vous rencontrer tous les deux et quitter ensuite la salle de réunion armée d'une décision, au moins de la part du fédéral?

M. Robinson: Je pense que la solution c'est peut-être le principe du guichet unique. Ce qu'il vous faut au fédéral, c'est un seul guichet pour une catégorie donnée de règlements; il faudrait peut-être également prévoir une politique générale qui permettrait de s'adresser à un guichet provincial équivalent, le cas échéant, si la province concernée le veut bien. Cela me semble être une approche assez raisonnable. C'est en tout cas une approche qui a bien marché pour nous. Dans le cas de la Colombie-Britannique, ce principe a donné de bons résultats bien que nous n'ayons pas encore conclu un accord sur l'environnement avec les provinces.

Le président: Nous ne voulons rien savoir des coups ratés; uniquement les réussites; nous voudrions être en mesure de recommander à d'autres des méthodes déjà appliquées.

M. Robinson: D'après nous, le système marche bien en général, du moins la plupart du temps. Le cas que vous avez cité constitue une exception à la règle.

Le président: Merci beaucoup.

M. Milligan: J'aimerais poser une autre question à ce sujet, si vous me le permettez. Nous avons discuté d'une situation dans laquelle Environnement Canada et les autorités de la province en matière d'environnement s'entendaient. Il y a eu problème parce qu'un accord fédéral a été jugé non conforme à cause d'une division au niveau de l'autorité. N'oublions pas non plus que le secteur privé pourrait se trouver mal pris si Environnement Canada et les responsables provinciaux ne pouvaient pas s'entendre. Prenons un exemple, en utilisant

[Texte]

permit goes in to provincial officials; it is routed through to your local offices either on a formal system or an informal system, as it happens. You come back with your comments, having consulted within the federal government, I gather. The provincial officials are not obliged to take them into account or to follow them. Let us say they ignore them, or they take a position when issuing the permit that does not accord with what you would have liked; so we have this other situation where there is actually a split between Environment Canada and provincial officials. Has that occurred?

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Milligan: Is it more or less common than the earlier situation, where we have in this case a Fisheries—Environment Canada split?

Mr. Robinson: In terms of final output, it really is quite uncommon; in terms of initial points of departure in discussion, it is quite common. What I am saying is that it is not at all unusual for the initial positions of the province and ourselves to be somewhat different, maybe even quite far apart, quite possibly. We then engage in a pretty vigorous process of discussion, arguments, debate, and so on. Most of the time, with very rare exceptions, the thing is resolved and it is resolved somewhere, I suppose, in the middle or whatever. That is the sort of thing that, in fact, happens as a matter of practice.

Mr. Milligan: So, you are telling the committee that it is not uncommon, the provincial officials having consulted with the federal officials on an application to come out with a permit, which I assume contains conditions, for the provincial position to be some distance from the federal position.

• 1205

Mr. Robinson: No, no, the initial position. What I am saying is that when we initially start discussing with the province obviously it becomes very clear what their initial reaction might be to the application for a permit, for example. There is that discussion, there is a perspective that is applied, and that discussion proceeds and it is not surprising that you will get differences of view. And those differences of view sometimes takes some time to resolve and other times they can be overcome very quickly. What I am really saying is that in the final product the permit that ultimately is issued, while it becomes a matter of the provincial authority in the case we have been citing as to what is in that permit, as a generality it is of an order at that time that we can live with. It is very rare that we would want to intervene in that sort of situation once we have got to that point. But what I wanted to suggest to you is that there often can be a fair head-banging session that will take place in the interval. And quite frankly, and let me be quite blunt about this, some of the complaints which industry makes about this are not really about duplication in the sense of getting messages from different people and all marching in

[Traduction]

vosre système de renvoi et d'acheminement: des agents provinciaux reçoivent une demande de permis de déversement; cette demande est acheminée, à titre officiel ou non, suivant le cas, à vos bureaux locaux. Après avoir discuté de la question avec le gouvernement fédéral, je suppose que vous envoyez vos commentaires et vos recommandations aux autorités provinciales. Celles-ci ne sont cependant pas tenues de les suivre ni même d'en tenir compte. Supposons qu'elles décident de les ignorer ou d'adopter une position contraire à la vôtre lors de l'octroi du permis. Voilà donc une situation où il y aurait des accords entre Environnement Canada et les responsables à l'échelle provinciale. Des situations comme celles-ci se sont-elles déjà produites?

M. Robinson: Oui.

M. Milligan: Ce genre de situation se produit-elle plus ou moins souvent que celle dont on a fait état plus tôt, où il y avait des accords entre le ministère des Pêches et le ministère de l'Environnement?

M. Robinson: En dernière analyse, cela se produit très rarement. Mais il arrive cependant très souvent, en cours des discussions, qu'il y ait des accords sur certains points. Ce que je veux dire par là c'est qu'il arrive assez souvent que les prises de position adoptées, au départ, par la province et par nous-mêmes diffèrent quelque peu ou même beaucoup l'une de l'autre. C'est ainsi que l'on en arrive à des discussions, des arguments et des débats assez mouvementés. A quelques rares exceptions près, ces discussions se soldent toujours par un compromis. Il arrive, assez souvent je suppose, qu'on décide de couper la poire en deux. C'est en fait ce genre de chose qui se produit dans la réalité.

M. Milligan: Vous avez cité l'exemple des responsables provinciaux qui consultent le fédéral au sujet d'une demande de permis—assortie de certaines conditions, j'imagine—vous maintenez qu'il arrive assez souvent que la position adoptée par la province diffère sensiblement de la position fédérale, n'est-ce pas?

M. Robinson: Non, la position initiale. Je veux dire par là que, lorsque nous commençons à discuter avec les provinces, il devient vite évident que leur première réaction sera de demander un permis. Au fur et à mesure que la discussion avance, il n'est pas surprenant d'avoir des divergences d'opinions, qui se règlent plus ou moins vite, selon les cas. Finalement, le permis est délivré par l'autorité provinciale dans le cas que nous avons cité, et nous devons en respecter les modalités. Passé ce stade, il est très rare que nous cherchions à intervenir. Toutefois, avant d'en arriver là, on peut avoir des discussions fort animées; à ce sujet, je serai d'ailleurs très franc et je vous dirai que les représentants de cette industrie ne se plaignent pas tellement de recevoir des ordres contradictoires de personnes différentes. En fait, je pourrais presque les mettre au défi de me citer des cas précis où cela s'est produit. Toutefois, ils se préoccupent de l'influence que nous pourrions exercer sur la province et, par voie de conséquence, sur le contenu du permis. Il s'agit donc d'une question tout à fait différente qui, à mon avis, relève de notre autorité.

[Text]

and giving them different orders. I would defy them to find some examples of that in our operation. What they are concerned about is the influence we might have on the province and the kind of permit they would otherwise hope for. And that is a different issue entirely, and that is of course, as we believe it, our business.

Mr. Milligan: Would you characterize this referral system then? It is not a question of consultation in your provision input and then reconsider; it sounds like a negotiation session between two governments on an application provided to one by a firm. Is that correct?

Mr. Robinson: I guess that is a fair comment but the alternative to that is to have two separate requirements issued by the two governments, both of which have a say in the matter, if you want to put it that way. We feel this is a better system with both of us having, as it were, base of authority from which to negotiate, if you want to put it that way then it is better to try to resolve it that way than to resolve it in the way of the example that you cited, which is obviously not acceptable.

The Chairman: I have misled you again. It is now five minutes after twelve o'clock. Could we impose on you for about another 10 minutes.

Mr. Robinson: As you please, sir.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Robinson, we have talked earlier about the SEIA program as sort of a review and you mentioned that you were already performing many of those things within your department, so would I assume that your department had instituted a program internally to review its own regulatory statutes and regulatory legislation?

Mr. Robinson: That is correct.

Mr. Anguish: Could you maybe tell me then how that relationship now exists since the Office of the Comptroller General has initiated their program evaluation system.

Mr. Robinson: Yes, our department has established, as other departments have, a full-fledged evaluation process and we have laid before the Comptroller General the details of that process and now have a letter back from him basically blessing it. We also have undertaken some of the initial evaluations already, the first to be completed was one of the programs within my own area of responsibility, our Environmental Emergency Program. We found it really a very professional exercise and extremely well done, and it certainly has identified some areas of weakness in the activity, which we have already moved to correct, and which has led to changes in priorities and in staff allocation within that operation. So you could say the process is well under way, we are already getting some results, and we certainly see a lot more coming.

Mr. Anguish: The two systems have become one, your internal system . . .

Mr. Robinson: Well, we can utilize the one for the other purpose and so there is no point in burdening people with two. The answer to your question is basically, yes.

However, I might tell you that we did initiate a major re-evaluation of a number of our programs back in 1977, some

[Translation]

M. Milligan: J'ai l'impression que, selon ce système, il ne s'agit pas d'une consultation *a posteriori*, mais plutôt d'une négociation entre les deux gouvernements au sujet de la demande faite par une entreprise. C'est bien cela?

M. Robinson: C'est à peu près cela. L'autre système consisterait à avoir deux séries de critères émises par les deux gouvernements, lesquels ont tous les deux leur mot à dire dans cette affaire. Nous pensions qu'il est préférable de donner aux deux gouvernements suffisamment de pouvoir dès le départ pour négocier ensemble. Il devient ainsi plus facile de résoudre des problèmes qu'en procédant selon l'exemple que vous avez cité ce qui, à mon avis, est tout à fait inacceptable.

Le président: Je vous ai encore induit en erreur. Il est midi cinq, puis-je vous demander de rester encore dix minutes?

M. Robinson: Volontiers.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président. Nous avons parlé tout à l'heure du programme d'évaluation et vous avez dit que vous en aviez déjà terminé certains éléments dans votre ministère. Je suppose donc que vous avez mis en place un programme interne destiné à réviser vos propres règlements et lois?

M. Robinson: C'est exact.

M. Anguish: Pouvez-vous me dire ce qui s'est passé depuis que le bureau du contrôleur général a mis en place son système d'évaluation des programmes?

M. Robinson: Nous avons, comme d'autres ministères, instauré un processus global d'évaluation dont nous avons soumis les détails au contrôleur général. Nous avons donc en quelque sorte sa bénédiction. Nous avons également entrepris certaines évaluations, la première à être terminée est celle du programme des interventions d'urgence qui relève de ma division. Cet exercice très valable nous a permis d'identifier les points faibles de notre programme et de les corriger sans tarder. Cela nous a également amenés à modifier notre ordre de priorités pour l'allocation des ressources humaines. On peut donc dire que ce processus se poursuit normalement et que nous obtenons déjà des résultats.

M. Anguish: Les deux systèmes ont donc été regroupés, à savoir votre système interne et . . .

M. Robinson: Oui, il serait inutile d'avoir deux systèmes identiques.

Je dois vous dire toutefois qu'à l'initiative de notre sous-ministre nous avons entrepris, en 1977, une évaluation

[Texte]

years ago, at the initiative of the deputy minister, in which we were able to reallocate as a result nearly 200 person-years, which we were able to identify as being under-utilized where they were and then put them into higher priority areas. So we had already begun within our own department that kind of process. What the evaluation process that has been proposed by the Comptroller General does is broaden and deepen that activity, make it much more of an on-going activity than the other was and perhaps add just that much greater degree of professionalism. We draw a parallel with SEIA there.

• 1210

Mr. Anguish: Will all the regulatory acts and subordinate legislation in your department be periodically and systematically reviewed?

Mr. Robinson: Certainly all the programs that operate under that legislation, absolutely. Yes.

Mr. Anguish: Has your department established a unit to carry out those evaluations?

Mr. Robinson: Yes.

Mr. Anguish: Do you want to tell me a little bit about that unit?

Mr. Robinson: Gosh, what can I say about the evaluation unit.

Mr. Anguish: Who does it consist of?

Mr. Robinson: Do you remember how many people are in it?

Mr. Cornwall: There are about 10 people, under a director of evaluation, who reports to a director general of policy and evaluation, who reports to a senior assistant deputy minister. I think the important thing is that the reports that that evaluation section does for the department are done under the authority of the deputy minister, and the reports are made directly to the deputy minister.

It is a team of about 10 calling on support from within the department and it involves over the five-year evaluation cycle for the department about 66 person years worth of effort and close to \$3 million.

Mr. Anguish: Is that sufficient in your terms as well as the terms of the Office of the Comptroller General?

Mr. Robinson: The Comptroller General has said so, yes.

Mr. Anguish: I am sorry, I missed, Mr. Robinson, what you said about the evaluations you have completed under the program evaluation system. You have completed some?

Mr. Robinson: The first one we completed, we received the report on just the other day. It is that recent. It was the environmental emergency program. This is the group that we have that deals with things like oil spills, chemical spills, and the like.

Mr. Anguish: Is that available to the public now, or will it be available to the public?

Mr. Robinson: I can see no reason why it should not be. I must confess, it is not something I have discussed directly with the deputy minister. It is his report rather than mine, but I

[Traduction]

sérieuse d'un certain nombre de programmes, évaluation qui nous avait permis de constater que près de 200 années-hommes n'étaient pas suffisamment utilisées dans un secteur et qu'il fallait donc les déplacer dans d'autres services plus prioritaires. En d'autres termes, notre ministère avait déjà commencé ce processus. Le processus d'évaluation proposé par le contrôleur général ne fait qu'élargir et approfondir celui que nous avons entamé et il y a quelques années. Le processus actuel est donc plus permanent et, en quelque sorte, plus professionnel.

M. Anguish: Les règlements établis par votre ministère seront-ils révisés périodiquement et systématiquement?

M. Robinson: Absolument, et j'entends par là tous les programmes qui relèvent de telle ou telle loi.

M. Anguish: Une section de votre ministère est-elle chargée de ces évaluations?

M. Robinson: Oui.

M. Anguish: Pouvez-vous me donner des détails sur cette section?

M. Robinson: Que puis-je vous dire d'une section d'évaluation?

M. Anguish: Qui la compose?

M. Robinson: Vous souvenez-vous du nombre de fonctionnaires qui sont affectés à cette section?

M. Cornwall: Une dizaine, qui relèvent du directeur de l'évaluation, lequel relève du directeur général de la politique et de l'évaluation. Ce dernier est responsable devant un sous-ministre adjoint principal. Ce qu'il ne faut pas oublier, ici, c'est que les rapports de cette section d'évaluation sont effectués sous l'autorité du sous-ministre et qu'ils lui sont soumis directement.

Cette équipe d'une dizaine de fonctionnaires peut faire appel à d'autres services du ministère et, pour le cycle d'évaluation de cinq ans qui est prévu pour notre ministère, on compte environ 66 années-hommes et près de 3 millions de dollars.

M. Anguish: Cela suffit-il, selon vous et selon le Bureau du contrôleur général?

M. Robinson: Le contrôleur général dit que oui.

M. Anguish: Je suis désolé, monsieur Robinson, mais je n'ai pas bien compris ce que vous avez dit des évaluations de programmes que vous avez déjà terminées.

M. Robinson: Nous venons tout juste de terminer notre première évaluation puisque nous avons reçu le rapport l'autre jour. Cette évaluation portait sur le programme des interventions d'urgence; ce programme s'applique à des situations comme les marées noires, les déversements de produits chimiques, etc.

M. Anguish: Ce rapport est-il public, ou le sera-t-il dans un proche avenir?

M. Robinson: Je ne vois pas pourquoi il ne le serait pas. Je dois vous avouer toutefois, que je n'en ai pas discuté personnellement avec le sous-ministre. C'est plus son rapport que le

[Text]

would be amazed if there was any particular reason why it would not be. If you would like I could simply take back a request for it if that is what you would like me to do.

Mr. Anguish: We would like to know if they are intended to be made public.

Mr. Robinson: I see. You basically desire to know if there is going to be a pattern of making these public?

Mr. Anguish: Yes.

Mr. Robinson: As you know, there is often a difference between making them public and publicizing them. We got on to a bit of that earlier. I doubt that there is any intent to publicize them, in the sense that I mean by that word, but to deny them to the public that wants them sounds, to me, bizarre, quite out of keeping with what we are all about.

Mr. Anguish: The proposed access to information legislation that will possibly be coming up in the next session of the House of Commons will make a lot of information within your department, I suppose, available to the public. Do you see that this could pose any problems in the objectivity of the evaluations that you do now?

Mr. Robinson: I certainly hope not. In fact I would go further than that, I am morally certain, not. By and large, our department undertakes the kinds of things that benefit from the public's gaze rather than the reverse, if I can put it that way. That is probably why we are doing this kind of thing. We have done I think an inadequate job of cultivating the constituency we probably should have. Having more public gaze on what we are doing, I think, can only be beneficial.

I will tell you there is one area of concern about the act, which is really quite novel and which may not have occurred to you, that is: in our department, which is a very science oriented department—I think we are the largest science department in the government—many of our scientists are very concerned that it would be possible for one of their competitors, as they sometimes view them professionally, outside the department, to simply slip in a little piece of paper and obtain about a 90 per cent complete science work, that this fellow has laboured on for two years and wants to have his name on the end of it. This kind of thing is apparently a matter of very real concern amongst professional scientists, that nearly completed work will be scooped by, say, university academics or whoever, and then utilized to . . . And these are important scientists because their . . .

Mr. Anguish: Does it fall within their professional ethics?

• 1215

Mr. Robinson: Yes. This is of very real concern to scientists because their whole pecking order comes from their publications, from their recognition; even their pay is determined in part by that, under the Public Service arrangements. So there is a tremendous unease among our scientific community over that potential.

Mr. Anguish: I am sure there is.

The Chairman: Can we assume you will be making representations on that point?

[Translation]

mien, mais je serais étonné qu'il ne soit pas publié. Si vous voulez, je peux me renseigner.

M. Anguish: Nous aimerions savoir s'ils ont l'intention de publier ce rapport.

M. Robinson: En fait, vous voulez savoir si on prendra l'habitude de publier ce genre de rapport?

M. Anguish: Oui.

M. Robinson: Comme vous le savez, rendre un document public et faire de la publicité à son sujet, sont deux choses différentes. On en a parlé tout à l'heure. Je ne pense pas qu'on ait l'intention de donner de la publicité à ce genre de rapport, mais je trouverais tout à fait bizarre qu'on refuse de communiquer ce rapport aux personnes intéressées.

M. Anguish: Le projet de loi sur la liberté de l'information dont nous serons certainement saisis à nouveau au cours de la prochaine session, obligera votre ministère à publier un grand nombre de documents. Pensez-vous que cela risque de nuire à l'objectivité des rapports d'évaluation?

Mr. Robinson: J'espère bien que non. En fait, j'irais même plus loin, je suis moralement convaincu que non. Dans la grande majorité des cas, les activités de notre ministère gagnent à être connues du public, plutôt que le contraire. C'est sans doute pour cela que nous précédons ainsi. En fait, je pense que nous n'avons pas bien réussi à sensibiliser le public à ce que nous faisons. A mon avis, cela ne peut être que bénéfique.

Il y a une chose qui me préoccupe dans la loi et, étant donné qu'elle est très récente, vous ne l'avez peut-être pas remarqué. Dans notre ministère dont la vocation est scientifique, beaucoup de chercheurs craignent que leurs concurrents, à l'extérieur du ministère, ne s'emparent de leurs travaux de recherche quasi terminés et en revendiquent la paternité. En d'autres termes, ils craignent que des chercheurs, dans des universités ou ailleurs, utilisent leurs travaux quasi terminés pour en tirer personnellement profit . . . Ce sont des problèmes importants pour nos chercheurs.

M. Anguish: Ce genre de conduite est-il condamné par leur code de déontologie?

M. Robinson: Oui. Cela préoccupe beaucoup les hommes de science, car ce sont leurs publications, leurs travaux de recherche qui déterminent leur situation et même, en partie, leur paye aux termes des ententes de la Fonction publique. Par conséquent, ils se préoccupent énormément d'une telle possibilité.

M. Anguish: Je comprends.

Le président: Pouvons-nous nous attendre à ce que vous fassiez des recommandations à cet égard?

[Texte]

Mr. Robinson: We already have, to the senior Treasury Board personnel responsible for it. I must say they were not comforting in their response. In other words, they were not sure how they were going to deal with that without putting in yet another exemption which would flavour the act and tend to give it a character that would perhaps be more vulnerable to criticism.

The Chairman: I support your concern.

Mr. Anguish: What problems, if any, did you encounter in establishing the program evaluation system?

Mr. Robinson: That is a very difficult question to answer in a few words.

The theoretical problem we thought we were going to have was the co-operation of the evaluatees. Again there was this same kind of mental question: here come the police. But what we have discovered is that that is not there. We have found instead in the first two—one is completed and others are ongoing—we found instead, according to the people who are conducting these evaluations, that they have not run into this. In fact there has been a very real openness to find out in effect how they are viewed in a professional way, when you actually try to dissect a program and come out very clearly with what its components are, are they meeting the requirements, and so on.

Even this report we have just had on the Environmental Emergency Program, which on the face of it says there are real holes in the program and things are not being done that should be and that the mandate given is not being fully met with—this has been helpful. It certainly helped me as a manager. I had a fair amount of feeling about some of the problems they had identified as being there. It was very useful to me as a manager to find that this was to be documented and established and it has led to some specific changes and reallocation of priorities. I would say the principal concern, which was the co-operation of the evaluatee, has been so far overcome.

The other area, which has not yet been overcome, really relates to the discipline itself. Perhaps that is best caught up in the catch phrase so popular now, performance indicators. How do you tell if in fact the output of an activity is appropriate to the resource you have put into it? You can measure that output; but how do you know if it is the right output in the context of the variety of programs the government has?

Mr. Anguish: Just to simplify that somewhat, then, would you say the problems you encountered implementing the program evaluation system were inherent to the design of that program or just because it was a new activity?

Mr. Robinson: I think they are inherent to the nature of the activity; namely, you are attempting to get out of that answers which may be very difficult to obtain when you are dealing with operations that are not easily measurable. For example, if you look at an operation like ours, you can measure it in so many different ways. You can say you are obviously doing your job because the environment is cleaner; or you are not doing your job because the environment is dirtier. That is putting it in its very base sense. Well, you and I both know

[Traduction]

M. Robinson: Nous en avons déjà fait aux hauts fonctionnaires responsables de ces questions au Conseil du Trésor. Je dois dire que leur réponse n'a pas été très réconfortante. En fait, ils ne savent pas comment régler cette question sans prévoir d'autres exemptions dans la loi, qui la rendrait encore plus vulnérable à la critique.

Le président: Je comprends votre préoccupation.

M. Anguish: Quels problèmes avez-vous rencontrés dans l'établissement du système d'évaluation des programmes?

M. Robinson: C'est une question à laquelle il est difficile de répondre en peu de mots.

Nous avons d'abord pensé qu'il s'agirait d'un problème de coopération de la part des personnes évaluées, qui pourraient nous considérer d'un mauvais œil, comme si nous étions là pour faire la police. En fait, c'était tout à fait le contraire. Les personnes qui ont procédé aux évaluations, dont une est terminée et l'autre est toujours en cours, n'ont pas butté contre un tel obstacle. En fait, les personnes évaluées ont été extrêmement ouvertes; elles nous ont permis de comprendre comment ces professionnels fonctionnaient, comment les différentes composantes de leurs programmes s'imbriquaient, comment ils répondaient aux exigences, etc.

Le rapport que nous avons terminé portant sur le programme d'urgence en matière d'environnement révèle des lacunes sérieuses, mais néanmoins il est utile. Personnellement, il me semblait d'ailleurs que certains des problèmes décelés, par la suite étaient bien réels. Il m'a été très utile d'en obtenir la confirmation et cela a conduit à des changements précis et à une refonte des priorités. Je dois dire que notre crainte principale, qui était de ne pouvoir obtenir la collaboration des personnes évaluées, n'était pas fondée.

Quant à l'autre domaine, au sujet duquel nous n'avons pas encore trouvé de solution, il se rapporte à la discipline elle-même. En fait, tout est une question d'indicateur de rendement. Comment dire si la production, le rendement, sont suffisants? Comment mesurer le rendement? Comment évaluer un tel rendement étant donné la grande gamme des programmes gouvernementaux?

M. Anguish: Pouvez-vous dire que les problèmes que vous avez rencontrés en appliquant le système d'évaluation des programmes résidaient dans la conception même des programmes ou qu'ils étaient dus au fait qu'il s'agit d'une évaluation d'activités tout à fait nouvelles?

M. Robinson: En fait, les problèmes tiennent à la nature de l'activité évaluée. On essaie de mesurer des choses qui ne sont pas à proprement parler mesurables. Une opération comme la nôtre peut être mesurée de tellement de façons différentes. On peut très bien dire que le travail demandé est accompli étant donné qu'il y a assainissement de l'environnement ou on peut dire exactement le contraire. Nous savons tous qu'il y a tellement de facteurs qui interviennent dans un sens ou dans l'autre et qui rendent tout contrôle très difficile.

[Text]

there are so many factors that affect both those directions which are beyond control and operation such as I have had as to make that nonsense, in terms of being your determinant. Okay, so you move back into the system.

For example, what would you say, as a task force, is the optimum number of regulations we should produce a year? Obviously there is no answer to that question. In fact, it may well be we are doing our job best if we are in fact extremely limited in those regulatory requirements because we assess and go through and sift what is real and what is not. Alternatively, we may be doing our job very badly if that is the case. What the evaluator has enormous difficulty doing is penetrating that kind of question.

Mr. Anguish: Would it be helpful if the program evaluation system had a more detailed set of rules, as the SEIA system does?

Mr. Robinson: I do not really know that rules are the answer to what I have just said. You are dealing with subjective value judgments that are extremely hard to measure; you are trying to compare apples and oranges. Having said that, I do not want to imply that the evaluation is a waste of time; it is not. If you accept that certain objectives as stated by the program, or within the program, are reasonably legitimate, you can do some evaluation which shows whether you are achieving those and whether your resource allocation to the different parts is as it should be.

• 1220

So there are some very real, useful spinoffs from evaluation as it is now. All I am really saying is that it is not a panacea; it is just another tool in trying to improve management. It is certainly not going to give us all the answers about whether this is totally efficient or that is very effective, or the other is or is not.

Mr. Anguish: What about the term as set down for the process of the systematic evaluations? They suggest three to five years. Do you have any problem with that? Or would you prefer the suggestion that was made by the Economic Council of Canada to have it five to seven years?

Mr. R. Robinson: Again, I have great difficulty giving an intelligent response. My own feeling is that if it is feasible to perform it in the nearer time frame, then you might as well. Certainly, the information so far produced looks pretty good, and the program we have developed does show, on the face of it, that it is feasible to do it in that time.

Mr. Anguish: You are able to cope with three to five years.

Mr. R. Robinson: That is what the program that we blessed a little while ago certainly says. Yes.

Mr. Anguish: Thank you.

Are there formalized procedures to ensure that the information from the evaluations gets to senior management to help them in their decision-making process?

Mr. R. Robinson: Yes, there are.

Mr. Anguish: And then on to cabinet to assist in policy decisions?

[Translation]

Ainsi, prenons la question du nombre maximum de règlements que nous devrions rédiger chaque année. Il est évident qu'il n'y a pas de réponse à cette question. Il est possible que nous fassions très bien notre travail si nous n'imposons que très peu d'exigences réglementaires. Par contre, on pourrait dire la même chose du cas contraire. En fait, la tâche de l'évaluateur est très difficile.

M. Anguish: Est-ce qu'il serait utile que le système d'évaluation du programme ait des règles plus détaillées comme dans le cas du programme AISE?

M. Robinson: Je ne crois pas qu'une réglementation plus détaillée serait la réponse à ce que je viens de dire. Il est très difficile d'établir des règles en matière de jugement de valeur subjectif. C'est en fait comparer des pommes et des oranges. Ceci étant dit, je ne voudrais pas laisser croire que l'évaluation est une perte de temps. Si vous acceptez le fait que certains objectifs prévus par le programme sont raisonnables, il est possible de procéder à une évaluation indiquant si ces objectifs ont été atteints et si la répartition des ressources est ce qu'elle devrait être.

Ainsi donc l'évaluation, telle qu'elle est conçue actuellement, peut donner des résultats très utiles. Cependant, elle n'est pas une panacée. Elle n'est qu'un autre instrument permettant d'améliorer la gestion, mais elle nous ne donnera pas la réponse à tout.

M. Anguish: Parlez-nous de la fréquence des évaluations. Croyez-vous que de trois à cinq ans soit une bonne période ou seriez-vous d'accord pour suivre la suggestion du Conseil économique du Canada qui recommandait des évaluations tous les cinq à sept ans?

M. Robinson: Il m'est très difficile à nouveau de donner une réponse intelligente. Personnellement, je crois que s'il est possible de faire quelque chose en moins de temps, cela vaut mieux. Les renseignements que nous avons pu obtenir jusqu'à présent semblent bons, et il semble possible de réaliser l'étude dans le temps prévu.

M. Anguish: En une période allant de trois à cinq ans.

M. R. Robinson: C'est ce que le programme prévoit, oui.

M. Anguish: Merci.

La façon de procéder prévoit-telle que les renseignements provenant de l'évaluation sont soumis à la haute direction afin de servir dans la prise des décisions?

M. Robinson: Oui.

M. Anguish: Et ensuite soumises au Cabinet?

[Texte]

Mr. R. Robinson: Yes. The answer is yes, absolutely. That is one of the key things that senior managers must themselves, particularly the deputy minister, focus on the conclusions of these reports. Absolutely yes.

Mr. Anguish: I have just a couple of questions on the objectivity of the evaluations. First, to what extent do you use outside consultants? And in cases where you use people within the department, what do you do to ensure objectivity when you are using those internal people?

Mr. R. Robinson: I think part of the purpose of establishing an evaluation unit was to try and promote that sense of objectivity, and the fact that it is centralized in the department under the deputy is particularly relevant. In a department as large as ours, and it is a big department, the elements in the department are very disparate. We do very different things right across the department. My job is very different from that of the ADM of forestry or the ADM and head of the weather service. It is a totally different kind of work. Therefore, the loyalty of that group in the centre is very much to the deputy minister, not to any of those programs, but the evaluation is aimed at those programs. So I feel the system itself and the way the structure is set up pretty well ensures that you are going to get a report that serves the deputy, not necessarily the ADM, in terms of any conflict that might be perceived there.

Mr. Anguish: To what extent do you use outside consultants?

Mr. R. Robinson: So far, not at all, and I think that is correct, in our particular setting. As I understand it, there is no basic policy objection to that, I think it is just a matter of the process getting going. But so far apparently not.

Mr. McIntyre: Do you want to mention the team approach, Ray?

Mr. R. Robinson: Yes, the way in which the evaluation is undertaken is that the chairman is always drawn from this central group. Then he picks somebody else, usually from a group that is outside of the group to be assessed but someone who is generally viewed as knowledgeable in that field, and he will pick one or two people inside the program to be a part of the team. That is the way in which the team is set up. Then they have their schedule and they have a whole pile of interviews, and their interviews do not deal just with the group that is being evaluated. Not at all. They spend quite a lot of time with the customers, the customers being a variety—for example, the provinces. Our evaluating teams have gone to the provinces for their opinion on the adequacy of the program output in, for example, the one I was just talking about, the environmental emergency program. So it is pretty comprehensive and they are pretty blunt in what they say, I can tell you that. Very blunt.

Mr. Milligan: I think we have a little inconsistency between what has gone on the record here and what is in your submission to the committee. I am sure it is just a matter of confusion here so let us try to clear it up.

I believe Mr. Anguish asked if you had a special project to internally review your acts and regulations and if you also had a program evaluation system. You answered yes and told him

[Traduction]

M. Robinson: Oui. Absolument. C'est là une des choses essentielles, les hauts fonctionnaires, et particulièrement le sous-ministre, doivent se pencher sur les conclusions de ces rapports, c'est absolument nécessaire.

M. Anguish: J'aurais quelques questions à poser concernant l'objectivité de l'évaluation. Tout d'abord, dans quelle mesure demandez-vous l'aide de consultants extérieurs? Deuxièmement, dans les cas où vous avez recours à des personnes de votre ministère, comment assurez-vous l'objectivité?

M. R. Robinson: Je crois qu'un des buts du groupe d'évaluation était précisément de promouvoir cette objectivité. Le fait qu'il soit composé de personnes du ministère relevant du sous-ministre est particulièrement important. Dans un ministère aussi grand que le nôtre, les différents éléments sont très disparates. Nous faisons tous des choses très différentes. Ainsi, mon travail est très différent de celui du sous-ministre adjoint des forêts ou de celui des services météorologiques. Par conséquent, la loyauté du groupe va au sous-ministre et non aux programmes. Or, l'évaluation a pour but d'étudier ces programmes. La structure prévoit que le rapport s'adresse au sous-ministre, et pas nécessairement au sous-ministre adjoint.

M. Anguish: Dans quelle mesure avez-vous recours à des consultants extérieurs?

M. R. Robinson: Nous n'y avons pas recours du tout. Rien ne s'y oppose, mais jusqu'à présent nous n'y avons pas eu recours.

M. McIntyre: Pourriez-vous nous parler de l'équipe, Ray?

M. R. Robinson: Le président du groupe d'évaluation provient du groupe central. Il choisit quelqu'un d'autre, habituellement d'un groupe étranger au groupe qui fera l'objet de l'évaluation, quelqu'un que l'on considère généralement comme compétent dans le domaine. Il choisira ensuite une ou deux personnes du programme également. C'est la façon dont l'équipe est formée. Un calendrier d'entrevues, qui ne concerne pas uniquement les personnes évaluées, est ensuite établi. En fait, on interroge longuement les clients également, par exemple les provinces. Ainsi, nous nous sommes rendus dans les provinces pour leur demander leur opinion concernant notre programme d'urgence en matière d'environnement. Nous avons alors une très bonne idée de la situation, et je puis vous dire que les gens ne mâchent pas leurs mots.

M. Milligan: Je crois qu'il y a une petite contradiction entre ce qui a été enregistré et votre présentation au Comité. Je suis sûr que c'est simplement dû à la confusion, et nous pourrions peut-être clarifier les choses.

Je crois que M. Anguish vous a demandé si vous aviez prévu de revoir vos lois et règlements et si vous aviez également un système d'évaluation de vos programmes. Vous avez répondu

[Text]

that the two had been blended, in fact; that now the OCG-related system took care of both functions. It also took care of the evaluation, the review of the acts and rights statutes.

• 1225

In page three of your response to the committee you indicate that there is the program evaluation system which runs on a five-year cycle and that, in addition, you will be reviewing major regulations after five to seven years. Could you just clarify what the relationship would be?

Mr. Robinson: Okay. I am sorry. It is my fault. In the question Mr. Anguish gave me I was confused regarding program evaluation, that is the review of our programs. You see, we did embark in the department on a major review of our programs which was distinct from the review of our regulations—that being simply an element within the programs partly subsumed by the evaluation process.

I say “partly” because frankly I do not know what the future will be for the departmental review activity now that we have this major evaluation undertaking. That is for the deputy minister to decide. However, my own guess is that it does not make sense to have a major review such as we had in 1977 of a variety of programs now that we have an on-going process which is doing that systematically. That is what I meant in my response.

The review of specific individual regulations is something else again, and that is not done at all by the evaluation team.

An hon. Member: Right.

Mr. Robinson: That is something quite separate. It is something that we do in-house in the context of the words that are here. I apologize. I misunderstood your question.

Mr. Milligan: Well, one thing that I think the committee wanted and has been asking departments about is whether they have both the program evaluation system and a special project to review statutes and regulations. In some cases they do; in some cases they do not have both. If you are going to have an exhaustive review of all programs and all programs can be linked somehow to statutes, why are you also reviewing your statutes of regulations? Is that not duplication of effort?

Mr. Robinson: Let me put it to you this way. It is quite possible to produce a good regulation from a badly managed program or, alternatively, to produce a regulation which has outlived its usefulness from a very well-managed program. So therefore the kinds of concerns which the evaluation team have, and which really are related to concepts such as value for money—namely, are you in fact managing your program in a way that makes sense in terms of your resources and your output—are only peripherally concerned with the fact that a particular regulation may at this time warrant re-thinking, rescinding, re-examination. Their real concern is whether your priorities make sense. Have you got a priority planning that makes sense? Have you got your resources allocated in the right way? That is a different kind of thing. It really is. It has a far different focus.

[Translation]

oui, que les deux avaient été fondus pour ainsi dire et que le système, semblable à celui du Bureau du contrôleur général, s'occupait de ces deux fonctions. On tenait compte également de l'évaluation, de la revision des lois et des droits statutaires.

A la page 3 de votre réponse au Comité, vous faites état d'un système d'évaluation quinquennal des programmes et d'une révision des principaux règlements tous les cinq à sept ans. Pouvez-vous préciser?

M. Robinson: Très bien. Excusez-moi, c'est de ma faute, je n'ai pas très bien compris la question de M. Anguish concernant l'évaluation des programmes, c'est-à-dire la revision de nos programmes. Notre ministère a entrepris une revision importante de nos programmes, différente de la revision de nos règlements qui n'est qu'un élément des programmes compris en partie dans le processus d'évaluation.

Je dis «en partie», car à vrai dire je ne sais pas ce que sera à l'avenir cette revision ministérielle maintenant que nous avons entrepris une évaluation de grande envergure. Le sous-ministre devra décider. Toutefois, je crois personnellement qu'il n'est pas très sensé de faire une revision importante, du genre de celle de 1977 qu'a touché divers programmes, maintenant que nous avons une revision permanente et systématique. Voilà ce que ma réponse signifiait.

La revision de certains règlements est différente, l'équipe d'évaluateurs ne s'en occupe pas du tout.

Une voix: Très bien.

M. Robinson: C'est tout à fait distinct. Il s'agit d'une opération interne. Veuillez m'excuser, j'avais mal compris votre question.

M. Milligan: Je crois que le Comité voulait savoir, et il l'a demandé aux ministères, si ces derniers disposaient d'un système d'évaluation des programmes et s'ils avaient un projet spécial de revision des lois et des règlements. Dans certains cas, oui, et dans d'autres, non. Si on prévoit une revision complète de tous les programmes et que tous ces programmes sont en quelque sorte liés aux règlements, pourquoi prévoir également la révision de ces derniers? N'y-a-t'il pas dédoublement?

M. Robinson: En d'autres termes, il est tout à fait possible d'obtenir de bons règlements à partir de programmes mal gérés et, inversement, de tirer un règlement désuet d'un programme très bien administré. Par conséquent, les préoccupations des évaluateurs, qui sont vraiment liées à des notions comme la productivité de l'investissement et la rentabilité du programme, n'ont pas grand-chose à voir avec le fait qu'il faille peut-être revoir, repenser et reformuler un règlement. L'équipe se préoccupe surtout de savoir si les priorités ont du sens. Est-ce que l'ordre de priorités adopté a du sens? Les ressources sont-elles affectées de la bonne façon? C'est bien différent.

[Texte]

Whereas a regulations specific examination is just that. You look at the industry; you see what their situation is; you see what achievement they have made; you consider the environmental need; and you consider whether that particular regulation ought to be in some way altered and possibly even rescinded if that were feasible depending on your review. I submit to you that that is a much more pointed activity, undertaken as a generality by very different sorts of people. I do not know whether that makes any sense to you.

Mr. Milligan: What you are telling us is that we have a divergence from what I think the committee has been advised goes on during program evaluations. It has been advised that one of the first steps that you take is to look at the objectives of the program as originally specified off the Parliament legislation and regulations. You determine whether or not they are still valid; you look at the results of the program; you determine then to what extent they may diverge; you look at the possible alternatives that might be considered now at this time. A program evaluation should be looking at the whole question of the statute, the regulations, what the effect has been, what the objectives are, any divergence, the need for continuation of the activity, the need for revision in the legislative mandate for the program. We have been advised that that is part and parcel of an evaluation.

Mr. McIntyre: Maybe we should look at parks as examples of regulations that have been in place for many, many years. They have a continuing problem with obsolescence. Many of their regulations are analogues to what would be otherwise municipal bylaws, and their concern is that they keep up with the times in many different respects. They regulate such things as the nature of electrical wiring in buildings built in federal parks. They must continually update them and they undertake to update them every three years. Now this is a level of evaluation, of standing, of the nature and content of regulations; one looks at whether or not the regulation itself is in a form appropriate to the time, to right now, and for the next X years. That is a little different than whether or not you need the regulation in the first place, for instance. The objective of the regulation has not been questioned, but the nature of the regulation is being questioned routinely and regularly. It maybe shows up a little better in the parks practice. They do indeed totally revoke regulations from time to time as having become anachronisms, for whatever reason, and there are any number of reasons. I think they have recently revoked three or four sets of regulations.

• 1230

It is within that set that maybe one sees a little differently what is going on with respect to the routine and repeated inspection of the content and nature of a regulation.

Mr. Milligan: Would you characterize the difference very briefly then: tinkering and tuning on an ongoing basis as the sort of review of the technical regulations, whereas a program evaluation would go right to the root of the question of the very existence of the activity and its need?

Mr. R. Robinson: I think that is probably a statement of an ideal activity, yes.

[Traduction]

L'examen d'un règlement précis ne représente rien de plus; on évalue un secteur pour déterminer sa situation et son rendement, on tient compte de l'environnement et on se demande s'il faut modifier le règlement ou peut-être même le rescinder en fonction de la révision. C'est ma conception d'une évaluation mieux dirigée, entreprise en général par diverses sortes de personnes. Je ne sais pas si cela vous dit quelque chose.

M. Milligan: Vous me dites en réalité qu'il y a divergence entre ce que le Comité a appris de l'évaluation des programmes. On l'a informé que l'une de vos premières démarches consiste à étudier les objectifs du programme, établis à l'origine par les lois et les règlements du Parlement, pour déterminer s'ils sont toujours valides; puis vous examinez les résultats du programme et déterminez dans quelle mesure il y a divergence; enfin, vous étudiez les solutions possibles. L'évaluation des programmes devrait comprendre un examen complet des lois et des règlements, de leur effet, des objectifs et de toute divergence, ainsi que de l'opportunité de poursuivre et de réviser le mandat. On nous a dit que cette démarche est partie intégrante d'une évaluation.

M. McIntyre: Il faudrait peut-être prendre comme exemple les parcs, dont les règlements qui les régissent ont été adoptés il y a de nombreuses années. La réglementation est toujours dépassée. De nombreux règlements ne diffèrent pas des règlements municipaux, et les responsables se préoccupent surtout de ce qu'ils répondent à des besoins courants dans de nombreux secteurs. Ils réglementent des domaines comme l'installation électrique des édifices construits dans les parcs fédéraux. Ils doivent constamment modifier les règlements et les réviser tous les trois ans. Il s'agit donc d'évaluer la nature et le contenu des règlements; il s'agit de savoir si la réglementation, en elle-même, est adaptée à l'époque actuelle et pour les X prochaines années. Il ne s'agit donc pas de savoir si l'on avait besoin de ces règlements ou non. Leur objectif n'est pas remis en question, mais leur nature l'est d'une façon régulière. Peut-être cela se reflète-t-il mieux dans la pratique courante des parcs. On y révoque, en effet, certains règlements de temps à autre pour raison de désuétude ou autre. Il me semble que l'on vient justement de révoquer trois ou quatre ensembles de règlements.

C'est peut-être justement à ce niveau que l'on comprend vraiment ce qui se passe pendant la vie utile d'un règlement.

M. Milligan: La différence, donc, c'est qu'il s'agit là d'une révision et d'une amélioration constantes aux règlements techniques, tandis qu'un programme d'évaluation poserait la question précise de l'existence même de l'activité et de sa nécessité.

M. R. Robinson: Je crois que c'est probablement là une bonne évaluation de la chose.

[Text]

Mr. Milligan: All right. I do not think I need to go into any more detail.

The Chairman: In conclusion, could we order that the documents you presented to us today be annexed to our hearings as exhibits?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: The next meeting is with the National Farm Products Marketing Council here this afternoon at 2.00 o'clock.

I would like to say that I think your presentation has been among the most helpful we have received. I think all of us appreciate it very much. Thank you for undertaking to do some further work for us, particularly in this area of duplication and overlap. This is critical, I think, to your successful efforts and to ours. Again, from each of us I say thank you very much. You have been most helpful.

Mr. R. Robinson: Thank you, sir.

The Chairman: The meeting is adjourned.

AFTERNOON SITTING

• 1405

The Chairman: We are resuming reference on regulatory reform. We have with us today individuals from the National Farm Products Marketing Council.

By way of opening, I would like to say we appreciate very much your responding to our preliminary report and to our invitation to appear before us. As you are aware, this preliminary report really contains a compendium of suggestions. But we are anxious to obtain your reactions to those and to other areas where you feel regulatory reform should be addressed in the agency. We appreciate as well that you will be responding to our questions.

Before we commence, perhaps, Miss Menzies, you would like to introduce your associates to us.

Ms June Menzies (Chairperson, National Farm Products Marketing Council): Yes, on my right, Mr. Peterson, is Mr. James Boynton, vice-chairman of the council. Beside him is Susan Leah, our information officer. On my left is Mr. Gordon Curtin, our head of agency relations. I am June Menzies, the chairperson of the council.

The Chairman: Thank you very much, Miss Menzies. Before we commence our questions, do you have some prepared remarks you would like to make to us regarding the operations of your agency . . .

Ms Menzies: Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: . . . and also how you feel about our report?

Ms Menzies: I have a few prepared remarks which will give you an idea of what sort of an organization we are, so you can

[Translation]

M. Milligan: Parfait. Je ne crois pas avoir besoin de plus détails.

Le président: En conclusion, nous pouvons ordonner que les documents que vous nous avez présentés aujourd'hui soient annexés au fascicule.

Des voix: D'accord.

Le président: Lors de notre prochaine réunion, cet après-midi à 14 h 00, nous rencontrerons les représentants du Conseil national de commercialisation des produits agricoles.

J'aimerais vous dire que je crois que votre présentation a été l'une des plus utiles que nous ayons eu l'honneur d'entendre. Je crois que nous l'apprécions tous à sa juste valeur. Merci d'avoir accepté d'exécuter d'autres travaux pour nous, surtout en ce qui concerne ces questions de dédoublement. Je crois que c'est là un point très important pour le succès de nos entreprises communes. Encore une fois, au nom de tous, je vous remercie. Vous nous avez été très utile.

M. R. Robinson: Merci, monsieur.

Le président: La séance est levée.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: Nous reprenons l'étude de la réforme de la réglementation. Comparaisent cet après-midi les représentants du Conseil national de commercialisation des produits agricoles.

Je tiens tout d'abord à vous remercier de nous avoir fait connaître vos réactions à notre rapport préliminaire et d'avoir bien voulu comparaître devant nous. Comme vous le savez, on trouve dans ce rapport préliminaire toute une série de propositions. Nous voudrions donc savoir ce que vous en pensez et avoir votre opinion sur d'autres secteurs de votre organisme où vous croyez qu'une réforme de la réglementation devrait être entamée. Nous sommes heureux de savoir que vous répondrez à nos questions.

Avant de commencer, peut-être Mme Menzies pourrez-vous nous présenter vos collègues.

Mme June Menzies (Présidente, Conseil national de commercialisation des produits agricoles): Oui, à droite, M. Peterson, se trouve M. James Boynton, vice-président du Conseil. À côté de lui, Susan Leah, notre agent d'information. À ma gauche, M. Gordon Curtin, chef des relations publiques du Conseil. Quant à moi, je me nomme June Menzies et suis présidente dudit Conseil.

Le président: Merci beaucoup, madame Menzies. Avant de passer aux questions, vous avez peut-être quelques mots à nous dire sur le fonctionnement de votre organisme . . .

Mme Menzies: Entendu, monsieur le président.

Le président: . . . et vous pourriez peut-être aussi nous dire ce que vous pensez de notre rapport?

Mme Menzies: J'ai préparé quelques remarques à votre intention pour vous faire connaître le genre d'organisme que

[Texte]

see us in the context in which we operate, which is not strictly that of a regulatory agency. Then we have remarks about specific recommendations that have been made in the report. If I could read to you the prepared remarks about the council, I would like to do that.

The Chairman: Could you just indicate how long you think they might be?

Ms Menzies: Oh, four or five minutes.

The Chairman: Oh, that is fine. Delighted. Thank you.

Ms. Menzies: Not very long.

The Chairman: Thanks. Please advance.

Ms. Menzies: The National Farm Products Marketing Council is a supervisory, not a regulatory, agency. It supervises the regulators, which in this case are the national marketing agencies. The council itself has no power to make regulations on the behaviour of the agencies, but it can approve, decline, or set aside orders or regulations which are submitted to it. It can exercise control over the duration of orders and regulations by setting the expiry date. The powers of the council are more persuasive than actual.

The council was established in 1972, under the Farm Products Marketing Agencies Act, as a federal supervisory body for agencies set up to administer national marketing plans. The act allows producers of farm products, other than those covered by the Canadian Wheat Board Act and the Canadian Dairy Commission Act, to develop national marketing plans. Under the act, complete marketing plans, including supply management, are permitted only for egg and poultry products. There are now three national agencies for eggs, turkey, and chicken.

In its supervisory role, the council advises the Minister of Agriculture on all matters relating to the establishment, operation, and performance of the agencies. It also works with the agencies and provincial governments to promote more effective marketing of the regulated products through interprovincial and export trade.

• 1410

The council is made up of members who have experience in primary production, agribusiness, the food industry and consumer areas because in all its activities it is expected to balance the interests of producers, processors and consumers. The act requires that at least half the members be primary producers; however, its broader representation helps to ensure that its recommendations and decisions reflect a wider spectrum of interest.

A national marketing agency comes into being by a proclamation under the act. The agency is then responsible for

[Traduction]

nous représentons, pour que vous saisissiez bien le contexte dans lequel nous fonctionnons, qui n'est pas tout à fait celui de l'organisme de réglementation que l'on connaît habituellement. Nous avons ensuite des remarques sur certaines recommandations bien précises qui ont été faites dans ce rapport. J'aimerais vous lire les remarques concernant le Conseil.

Le président: Pourriez-vous nous dire à peu près combien de temps cela vous prendra?

Mme Menzies: Oh, quatre ou cinq minutes.

Le président: Bon, c'est parfait. Merci.

Mme Menzies: Ce ne sera pas long.

Le président: Merci. Veuillez vous avancer je vous prie.

Mme Menzies: Le Conseil national de commercialisation des produits agricoles est un organisme de surveillance et non de réglementation. Nous surveillons ceux qui font les règlements et il s'agit, dans le cas qui nous occupe, des organismes nationaux de commercialisation. Le Conseil lui-même n'a pas le pouvoir de faire de règlement concernant le comportement des divers organismes, mais nous pouvons approuver ou rejeter les ordres ou règlements qui nous sont présentés pour approbation. Nous pouvons fixer nous-mêmes les délais et dates d'expiration des divers règlements. Les pouvoirs du Conseil tiennent plutôt de la persuasion que de la force brutale.

Le Conseil a été créé en 1972 en vertu de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme; il s'agit d'un organisme fédéral de surveillance chargé de veiller à l'administration des plans nationaux de commercialisation. La loi permet aux producteurs agricoles autres que ceux visés par la Loi sur la Commission canadienne du blé et la loi sur la Commission canadienne du lait de mettre sur pied leurs propres plans nationaux de commercialisation. En vertu de cette loi, il est possible de réaliser des plans complets de commercialisations, y compris tout ce qui touche la gestion des approvisionnements, seulement pour ce qui concerne les œufs et la volaille. Il existe aujourd'hui trois organismes nationaux chargés de la commercialisation des œufs, de la dinde et du poulet.

Dans notre rôle de surveillance, nous conseillons le ministre de l'Agriculture sur tout ce qui touche la création, le fonctionnement et la performance de ces organismes. Nous collaborons aussi avec les organismes et les gouvernements provinciaux pour promouvoir et améliorer la commercialisation des produits réglementés, grâce au commerce interprovincial et d'exportation.

Le Conseil se compose de membres expérimentés dans la production de denrées de base, dans l'agrotechnique, dans l'industrie alimentaire et dans le domaine de la consommation. Il tient compte à la fois des intérêts des producteurs, des conditionneurs et des consommateurs. La loi exige que la moitié au moins de ses membres soient des producteurs de denrées de base; toutefois, ils viennent de plusieurs domaines, pour s'assurer que les recommandations et les décisions du Conseil traduisent bien une large gamme d'intérêts.

Un organisme national de commercialisation est créé en vertu d'une proclamation de la loi. Celui-ci est alors chargé

[Text]

implementing and operating a national marketing plan designed to regulate and control production and marketing of primary products through a supply-management system. The plan is, in fact, a federal-provincial agreement signed by the federal minister and the provincial ministers of agriculture, the supervisory agencies in the provinces and the marketing boards for the particular product in each province that agrees to enter into the plan.

In supervising and monitoring the operations of the national agencies, the National Farm Products Marketing Council has the power under the act to nullify any agency order or regulation. Production quotas set by an agency require council approval. In addition, the council pre-audits the producer price for eggs, which is set by the Canadian Egg Marketing Agency under a federal pricing system, and monitors those for turkey and chickens which are set by the provincial producer marketing boards.

The council also has the power under the act to call public hearings on every aspect of, or matters relating to, agency operations as well as on any proposal to establish a new agency and in conducting such hearings the council has the full powers of a commissioner under Part I of the Inquiries Act.

This, very briefly, is the role of the National Farm Products Marketing Council, its structures and its powers under the act. At this point, I could go into making comments on specific recommendations or if you would like to . . .

The Chairman: I think it would be helpful to have your comments up front because it might show some areas where we can avoid questions.

Ms. Menzies: Okay. In Section 4, suggestion 7, federal government departments and agencies should periodically review and evaluate their various regulatory activities. The operations of our council were reviewed and evaluated by a special parliamentary committee in 1974 in connection with an investigation of the Canadian Egg Marketing Agency operations, following the spoilage of hundreds of thousands of eggs in storage.

Various recommendations were made to the council by that committee to improve the council's monitoring and supervisory activities. These have been observed within the limits of the act and federal-provincial agreements. That means they were observed insofar as it was possible to do so within the limits of our legislation. In connection with periodic review, this was a review that took place in a crisis circumstance but which did serve to assist the council in its operations.

Following the establishment of the third national marketing agency for chicken in 1979 and the appointment of myself as Chair of the council, the council has undergone a complete reorganization of staff to ensure that it has the necessary expertise required to carry out its additional supervisory and monitoring duties. In this case, this was an internal evaluation that indicated new direction was needed.

[Translation]

d'appliquer et d'exploiter un plan national de commercialisation pour réglementer et contrôler la production et la commercialisation des produits de base par le truchement d'un système de gestion des approvisionnements. Le plan est en fait un accord fédéral-provincial signé par les ministres fédéral et provinciaux de l'agriculture, les offices de surveillance et les offices de commercialisation d'un produit particulier de chacune des provinces signataires.

Chargé de la surveillance et du contrôle des activités des organismes nationaux, le Conseil national de commercialisation des produits agricoles peut, en vertu de la loi, annuler tout ordre ou règlement d'un organisme. Les contingentements de production fixés par un organisme doivent être approuvés par le Conseil. De plus, le Conseil, effectue une prévérification du prix des œufs à la production, établi par l'office canadien de commercialisation des œufs en vertu d'un système fédéral de fixation des prix, et il contrôle les prix de la dinde et du poulet, qui sont fixés par les offices de commercialisation provinciaux.

La loi confère également au Conseil le pouvoir de tenir des audiences publiques sur le divers aspects des questions relatives aux activités des organismes et sur toute proposition de création d'un nouvel organisme. Lors de ces audiences, le Conseil détient les pleins pouvoirs d'un commissaire en vertu de la Partie I de la Loi sur les enquêtes.

C'est en bref le rôle du Conseil national de commercialisation des produits agricoles, ses structures et ses pouvoirs. Je voudrais faire quelques remarques concernant les recommandations précises ou si vous préférez . . .

Le président: Il serait utile à ce stade de connaître vos observations; ainsi, nous éviterons peut-être des questions.

Mme Menzies: Très bien. A l'article 4, proposition n° 7, il est dit que les ministères et les organismes fédéraux devraient périodiquement réviser et évaluer leurs diverses activités de réglementation. Les activités de notre Conseil ont été étudiées et évaluées par un comité parlementaire spécial, en 1974, dans le cadre d'une enquête sur les activités de l'Office canadien de commercialisation des œufs à la suite de la perte de centaines de milliers d'œufs entreposés.

Le comité a présenté diverses recommandations au Conseil pour améliorer ses activités de contrôle et de surveillance. Le Conseil s'y est conformé dans les limites de la loi et des ententes fédérales-provinciales, c'est-à-dire qu'elles ont été respectées dans la mesure du possible et dans les limites de nos lois. Pour ce qui est de la révision périodique, elle a eu lieu en période de crise, mais elle a été néanmoins utile au Conseil.

Après la création d'un troisième office national de commercialisation pour le poulet, en 1979, et ma nomination à la présidence du Conseil, nous avons entrepris une réorganisation complète du personnel, afin de s'assurer le concours des spécialistes nécessaires pour assumer nos fonctions additionnelles de surveillance et de contrôle. Il s'agissait dans ce cas-ci d'une évaluation interne qui a mis en évidence la nécessité de prendre une nouvelle orientation.

[*Texte*]

So we agree, I would say, with suggestion 7, that there should be evaluations and review.

The Chairman: Outside or inside?

Ms. Menzies: Outside if necessary and we would have no objection to having agencies undergo a periodic review.

The Chairman: Okay.

Ms. Menzies: It may not be necessary on a continuing basis but, certainly, I think it should be possible to expect such review as a part of the normal working atmosphere.

• 1415

Suggestion 13, part V(c): this relates to the annual reports.

...all federal departments and agencies should be automatically and permanently referred to the appropriate standing committee of the House of Commons.

Yes, we agree this would be a very useful practice.

We strongly recommend there should be free access to annual reports by standing committees, for discussion by the committees would greatly increase public awareness of agency activities.

Standardizing the contents of annual reports: in that respect we do not agree. We feel our own agency needs the freedom to report what it considers to be the most significant events to increase public awareness in addition to those things we must report in a compulsory fashion. We believe other agencies would feel the same way and the annual reports should be written in a manner appropriate to the agency and the subject matter to be covered. But we are very much in favour of having the annual reports studied by committees of the House and having the council members appear to answer questions relating to the activities of the agency.

Mr. Kane: Ms. Menzies, before we leave the area of public awareness of the council, do you have any indication of how well the public is aware of your activities and the important role the council plays in the regulation of food products?

Ms. Menzies: Amongst our constituency there is a very great awareness. Outside our constituency I do not believe there is a very great visibility.

Mr. Boynton may have an observation on that.

Mr. Boynton: We are quite often mentioned in press accounts and we are alluded to as the boss stratum in the supervising of prices of eggs or turkey or chicken. But it is used in a rather loose way, and we suspect it is not fully understood by the public. They seem to feel—most we encounter—that we have a lot more power than what we really have. Ms. Menzies has already mentioned, and we will allude to it further on, that our powers are limited by the constraints of the federal-provincial agreement to quite an extent. I think we are mentioned quite often, but the function part I doubt if many of the public really understand.

[*Traduction*]

Nous sommes donc en faveur de cette proposition n° 7, à savoir qu'il y ait des évaluations et une révision.

Le président: Extérieures ou intérieures?

Mme Menzies: Extérieures si nécessaire; nous n'aurions pas d'objection à ce que les organismes fassent l'objet d'une révision périodique.

Le président: Très bien.

Mme Menzies: Il ne serait peut-être pas nécessaire d'avoir des révisions permanentes, mais il faudrait certainement des révisions de ce genre dans le cadre normal du travail.

La recommandation 13, partie V(c): elle a trait aux rapports annuels.

...tous les ministères et organismes fédéraux devraient automatiquement et constamment être renvoyés aux comités permanents appropriés de la Chambre des communes.

Oui, nous convenons que ce serait très utile.

Nous recommandons fortement que les comités permanents aient librement accès aux rapports annuels car les discussions en comités sensibiliseraient davantage le public aux activités des organismes.

La normalisation du contenu des rapports annuels: nous ne sommes pas d'accord sur ce chapitre. Nous croyons que notre propre organisme doit avoir la liberté de faire rapport sur les faits les plus susceptibles de sensibiliser le public en plus de certaines questions que nous sommes obligées de présenter. Nous croyons que les autres organismes seraient du même avis et que les rapports annuels devraient être rédigés de façon à bien faire connaître l'organisme et les sujets traités. Nous sommes d'accord pour que les rapports annuels soient étudiés par les comités de la Chambre et que les membres du Conseil comparaissent pour répondre aux questions concernant les activités de l'organisme.

M. Kane: Madame Menzies, avant de quitter ce domaine de la sensibilisation du public, pouvez-vous nous dire à quel point le public connaît vos activités et le rôle important que joue le Conseil dans la réglementation des produits alimentaires?

Mme Menzies: Dans les milieux avec lesquels nous sommes en contact, les gens connaissent bien notre rôle, mais à l'extérieur, je ne crois pas qu'il en aille de même.

M. Boynton désire ajouter une observation à ce sujet.

M. Boynton: On parle très souvent de nous dans la presse et on nous voit comme les grands chefs qui surveillent les prix des œufs, du dindon ou du poulet. Ces observations ne sont pas très directes et nous soupçonnons que le public n'est pas vraiment au courant. Il a l'impression, c'est le cas pour la plupart des gens que nous avons rencontrés, que nous avons plus de pouvoirs que nous n'en avons en réalité. Mme Menzies a déjà parlé, et nous en parlerons plus tard, de nos pouvoirs qui sont pas mal limités par les contraintes de l'accord fédéral-provincial. On parle de nous souvent, mais je doute que le public comprenne vraiment notre rôle.

[Text]

Mr. Kane: I would agree with everything you have said up to this point. My next question then would be what are you doing to try to make the public more aware of your activities and your responsibilities and so on?

Ms. Menzies: We are attempting to appear more frequently at meetings, we are soliciting invitations to various consumer, producer, processor meetings across the country, and we are speaking on every occasion we are asked to do so. We do have a new plan. We have a new information officer, who is here today. We are working out, really, this kind of a plan in a formal fashion that will enable us to reach a broader public to inform them about what our activities are, and the implication of our activities.

Suggestion 16, part VI, relating to the regulatory agencies: the suggestion states that:

The policy mandate of an agency should be clearly stated in its enabling Act.

We agree the mandate of the National Farm Products Marketing Council should be more clearly stated in our enabling act. As an example, as the Farm Products Marketing Agencies Act is so vague, we have found it necessary to refer to the recommendations of the Parliamentary Committee Report of 1974 on Aid Marketing to reinforce our authority under the act. More recently, we have found guidelines that were issued by the federal Cabinet also to be helpful in reinforcing rather vague responsibilities that are stated in the act.

• 1420

Other examples, examples of things we would like to have seen in the act that are not there, are that the supervisory council should have been provided with the power to make regulations. The responsibility of the council is not clearly defined in the act nor what degree of independence would be appropriate; and the act does not specifically provide that the council exercise constraint in prices, yet the public assumes that it has this power. So there is a high degree of vagueness.

In practical terms, it is impossible to attempt to cover every eventuality with specific direction in an act. Although some powers could be made explicit, we would not want to attempt to be explicit to limit the very necessary discretionary powers that are in our act and in some other acts. This degree of discretion is necessary to supervise or regulate.

Suggestions 17 and 18, I would like to comment on together. The two suggestions are that the relevant legislation should contain a provision empowering the Governor in Council to issue by order policy directives that modify change or vary the policy established in the legislation. In suggestion 18, the procedure for a policy directive should provide full opportunity for comment by the private sector on proposed policy changes.

In this respect, we would like to state that any move to modify legislation by government policy directive should be considered with caution, as critics could charge that the intent of Parliament was being abrogated. Also, modifying legislation by government policy directive without prior consultation with the agency concerned can lead to difficult and even dangerous situations.

[Translation]

M. Kane: Je suis d'accord sur tout ce que vous avez dit jusqu'à maintenant. J'aimerais maintenant savoir ce que vous faites pour mieux faire connaître au public vos activités et vos responsabilités, par exemple?

Mme Menzies: Nous essayons d'assister plus souvent à des réunions, nous sollicitons des invitations à diverses réunions de consommateurs, producteurs et conditionneurs au pays et nous prenons la parole chaque fois qu'on nous demande de le faire. Nous avons aussi un nouveau plan. Nous avons un nouvel agent d'information qui nous accompagne aujourd'hui. Nous travaillons à ce plan qui nous permettra de rejoindre un plus vaste public et de l'informer de nos activités et de leurs effets.

La recommandation 16, partie VI, a trait aux agences de réglementation: elle se lit comme suit:

La question du mandat de l'agence devrait être clairement établie dans la loi habilitante.

Nous sommes d'accord que le mandat du Conseil national de commercialisation des produits agricoles devrait être clairement établi dans notre loi habilitante. Par exemple, la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme est si vague que nous avons dû invoquer les recommandations du rapport du Comité parlementaire sur la commercialisation des œufs, publié en 1974, pour renforcer les pouvoirs que la loi nous avait conférés. Encore plus récemment, nous avons cité des directives émises par le cabinet fédéral pour mieux définir nos responsabilités en vertu de cette loi.

Nous aurions voulu, entre autres, que la loi autorise le Conseil à faire des règlements. Ni les responsabilités ni le décret d'autonomie du Conseil ne sont définis dans la loi; le public suppose que la loi autorise le Conseil à limiter les prix, ce qui n'est pas le cas. C'est très mal défini.

La loi ne peut pas tout prévoir. Même s'il y aurait lieu de préciser certains pouvoirs, nous ne voudrions pas limiter les pouvoirs discrétionnaires mais essentiels prévus par la loi qui nous régit et par certaines autres lois. Sans ces pouvoirs discrétionnaires, il serait impossible d'exercer un contrôle et d'adopter des règlements.

Pour ce qui est des recommandations 17 et 18, je voudrais les aborder ensemble. On propose que la loi pertinente autorise le gouverneur en conseil à émettre, par décret, des directives qui modifient la politique énoncée dans la loi. À la recommandation 18, on propose de faire en sorte que le secteur privé ait l'occasion de se prononcer sur les modifications énoncées dans les directives.

Nous tenons d'ailleurs à préciser que la modification d'une loi au moyen d'une directive ne doit être entreprise qu'après réflexion, car les critiques pourraient prétendre qu'on déroge à une loi du Parlement. Modifier une loi par la publication d'une directive, sans consulter l'agence intéressée, peut mener à des situations difficiles et parfois dangereuses.

[Texte]

Here is an example from our experience. In 1979 the National Farm Products Marketing Council was directed to follow a set of guidelines in its activities. This directive came in the form of a Cabinet memo and the guidelines were developed without consultation with our council. As a consequence, the council was obliged to hold a series of federal-provincial discussions across the country to assure the provinces that in following the guidelines we would not be impinging on provincial responsibilities. Prior consultation with the council might have prevented this kind of situation from arising. So, we say in this respect that . . .

The Chairman: You want consultation, not orders.

Ms. Menzies: That is right. To act on them, it is quite necessary to have the prior consultation. This directive itself also has helped us in fulfilling our responsibilities because it has become a more public document and the expectations for council action are laid out in the document; so it has been a help.

Suggestion 19. All relevant legislation should be amended to provide the Governor in Council with the power to review decisions of regulatory agencies on the grounds that they failed to consider or improperly applied policies set out in the governing legislation or altered by a policy directive. This suggestion raises the question of political pressure being applied to change policies. We would be concerned about insulating the agency from the appearance of having political pressure applied to it. It would be preferable, we believe, if the process were carried out through a parliamentary committee so that the issues and the policy direction are openly discussed. If annual reports were reviewed by the committees, as is suggestion 13 in your report, this would provide an excellent opportunity to review policy of agencies on an ongoing basis and the process would reduce alleged pressure on Cabinet to make political decisions concerning regulation already set up in legislation.

• 1425

Suggestion 20, relating to the appointment process to positions on agencies, composed of Governor-in-Council appointees. I will not read the whole suggestion, it is rather long.

The Chairman: No, you do not have to read any of the suggestions, we have them with us, thank you.

Ms Menzies: Okay. The process of Governor-in-Council appointments could be assisted by the suggestions in your guidelines (a), (b) and (c). The suggested open consultative process, including parliamentary hearings, though, would discourage possible candidates, would be time consuming, and would invite unnecessary controversy from sponsors or individuals with respect to rejected candidates and, in general, we do not agree with that.

The job description, we believe, should stipulate the prime responsibility of applying the requirements of the act under which the agency operates rather than those of any particular

[Traduction]

Je vous donne un exemple. En 1979, on a ordonné au Conseil national de commercialisation des produits agricoles de se conformer à certaines directives touchant ses activités. L'ordonnance émanait du Cabinet et les directives avaient été élaborées sans consultation préalable du Conseil. Par conséquent, nous avons dû convoquer une série de réunions fédérales-provinciales à travers le pays pour convaincre les provinces qu'en respectant les directives, nous n'allions pas empiéter sur leurs juridictions. Si le Conseil avait été consulté, on aurait peut-être pu éviter cette situation. On peut dire . . .

Le président: Vous voulez des consultations, et non pas des directives.

Mme Menzies: C'est cela. Avant de pouvoir respecter ces directives, nous devons absolument être consultés. La directive en question nous a aidé à assumer nos responsabilités parce qu'elle est devenue du domaine public et qu'elle précise ce qu'on attend du Conseil; en ce sens-là, elle a été utile.

Recommandation 19. Toutes les lois pertinentes devraient être modifiées pour permettre au gouverneur en conseil de modifier les décisions d'organismes de réglementation qui n'auraient pas tenu compte d'une politique énoncée dans la loi pertinente ou modifiée par une directive, ou qui les auraient mal appliquées. Cette recommandation est reliée à la question des pressions politiques qu'on peut exercer pour modifier une politique. Il s'agirait de protéger l'organisme contre des pressions politiques ou d'éviter qu'il ait l'air d'être soumis à des pressions de ce genre. Il serait préférable à notre avis qu'un comité parlementaire en soit chargé afin que l'orientation politique et les questions soient librement débattues. Si les rapports annuels étaient revus par les comités, comme le mentionne la recommandation 13 de votre rapport, cela fournirait une excellente occasion de réviser la politique des organismes de façon permanente et l'on pourrait ainsi diminuer les pressions exercées sur le cabinet pour qu'il prenne des décisions politiques au sujet de la réglementation prévue dans les lois.

La recommandation 20 a trait à la nomination à des postes dans des organismes où les gens sont nommés par décret du gouverneur en conseil. Je ne vais pas vous lire toute la recommandation car elle est assez longue.

Le président: Non, vous n'avez pas à lire ces recommandations, nous les avons, je vous remercie.

Mme Menzies: Très bien. Le processus des nominations par décret du gouverneur en conseil pourrait tirer avantage des recommandations contenues dans vos directives a), b) et c). La méthode de consultation libre proposée, y compris les audiences parlementaires, décourageraient cependant les candidats éventuels, feraient perdre beaucoup de temps et susciteraient des controverses inutiles de la part des parrains ou d'autres personnes au sujet des candidats rejetés. Nous ne sommes donc pas d'accord de façon générale avec cette recommandation.

Nous croyons que la description de poste devrait mentionner la responsabilité essentielle d'appliquer les exigences de la loi auxquelles le fonctionnement de l'organisme est soumis plutôt

[Text]

interest group that may have sponsored the candidate. Screening should be applied to a candidate's capabilities rather than to political inclinations.

Suggestion 22, relating to information necessary for decision-making. Here we agree with the implication made in your report that agencies tend to be captives of those they regulate. This is not healthy and agencies should be in a position to collect and analyse data with a degree of independence from those they regulate.

Mr. Cook: May I ask a question on that?

Ms. Menzies: Yes.

Mr. Cook: By your mandate, ma'am, half of your board has to be primary producers.

Ms. Menzies: That is right.

Mr. Cook: You are automatically a captive then of the producers, are you not?

Ms. Menzies: No, because the producers are appointed to make sure that that perspective is fully on the table in decisions that we are asked to make.

Mr. Cook: One half of your board, though, is from that one area.

Ms. Menzies: Yes, when half of the board by legislation are designated producers, whether it is true or not that there is a bias, there is a suspicion that there is a bias, I agree that it is unhealthy.

Mr. Cook: Thank you.

Ms. Menzies: Suggestion 23.

The Chairman: Suggestion 22, did you get that one?

Ms. Menzies: Oh, suggestion 22, that is all I was going to say about it, that agencies should be independent. This means that they need either the internal capability or a related capability to do their own analysis and sometimes data collection.

Suggestion 23, the general public as well as identifiable groups should be made aware of a particular matter under consideration by an agency. Again, the council agrees that every effort should be made to inform the public and interested groups of any related matter under consideration by the agency, and has acted accordingly. For example, earlier this month our council conducted public hearings in Prince Edward Island, New Brunswick, Ontario and Quebec on a proposal to establish a potato marketing agency for eastern Canada. The hearings were held to assess producer support for the proposal and to give all other interested parties an opportunity to speak on the matter. To ensure a wide awareness of the hearing, council placed advertisements in the *The Canada Gazette*, in major daily newspapers in major centres of every province, farm weeklies and radio stations; distributed background information on the potato industry, the council, the legislation and the proposal to all the daily and weekly papers, TV and radio stations in eastern Canada; and sent copies of the

[Translation]

que les exigences d'un groupe d'intérêts particulier qui a parrainé le candidat. Il faudrait, dans l'étude des candidatures, évaluer les capacités de la personne plutôt que ses tendances politiques.

La recommandation 22 a trait aux renseignements nécessaires à la prise de décisions. Nous sommes d'accord avec ce que vous semblez vouloir dire dans votre rapport, à savoir que les organismes ont tendance à être prisonniers de ceux qui les réglementent. Ce n'est pas sain et les organismes devraient pouvoir recueillir et analyser les données tout en conservant une certaine indépendance vis-à-vis de ceux qui les réglementent.

M. Cook: Puis-je poser une question à ce sujet?

Mme Menzies: Oui.

M. Cook: D'après votre mandat, madame, la moitié de votre Conseil doit être composée de producteurs de produits primaires.

Mme Menzies: C'est exact.

M. Cook: Vous êtes donc automatiquement prisonniers des producteurs n'est-ce pas?

Mme Menzies: Non, puisque les producteurs sont nommés de façon à s'assurer que cet état de choses soit pris en compte dans toute décision prise au Conseil.

M. Cook: La moitié de votre Conseil se compose de ces producteurs.

Mme Menzies: Oui, lorsque la moitié du Conseil doit, de par la loi, comprendre des producteurs désignés, que ce soit vrai ou non, qu'il y ait préjugé, le soupçon est toujours présent, et je conviens avec vous que ce n'est pas sain.

M. Cook: Je vous remercie.

Mme Menzies: La recommandation 23.

Le président: Avons-nous terminé la recommandation 22?

Mme Menzies: Tout ce que je voulais dire à ce sujet, c'est que les organismes devraient être indépendants. Cela signifie qu'ils doivent avoir la capacité, en leur sein même ou autrement, de faire leur propre analyse et parfois de recueillir des données.

La recommandation 23 mentionne que le grand public de même que des groupes identifiables devraient être mis au courant des questions étudiées par un organisme. Encore une fois, le Conseil est d'accord pour qu'on s'efforce d'informer le public et les groupes intéressés sur toute question étudiée par l'organisme et c'est ce que nous avons fait. Ainsi, un peu plus tôt ce mois-ci, le Conseil a tenu des audiences publiques dans l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick, en Ontario et au Québec sur une proposition visant à établir un office de commercialisation de la pomme de terre dans l'est du Canada. Les audiences ont servi à évaluer l'appui des producteurs envers ces propositions et à donner à toutes les autres parties intéressées l'occasion de faire connaître leurs opinions. Pour qu'on soit bien au courant de ces audiences, le Conseil a mis des annonces dans la *Gazette du Canada*, dans les grands quotidiens des centres importants de chaque province, dans les hebdomadaires agricoles et dans les annonces à la radio. On a également distribué de la documentation sur l'industrie de la

[Texte]

proposal and an invitation to make submissions to all interested groups.

• 1430

Governments; consumers; industry such as brokers, dealers, processors; transportation groups; and the social action groups, all made representations to our committee.

In addition, we have attempted to conduct all matters as openly as possible. We have a signatories meeting to discuss the direction of policy every year for the agencies and these meetings are open to the public, although I must say we have not been successful in having the meetings covered by the press. We usually have one or two farm reporters there, but in general, even though the meetings are open, we do not have public participation.

Again in that regard, to make our regulations known, we have a mailing list of interested people. We send things out periodically if there is going to be a change or we meet with groups and explain to them what policies are or what policy changes are, if it is going to affect them directly. With the consumers, we attempt to keep in touch and explain things as we go along or meet with them whenever they have a question.

Mr. Cook: This is after the fact, rather than before the fact of any change in regulation.

Ms. Menzies: It depends on what kind of policy is being established. It can be either explaining what has happened or asking for input before a certain direction has been taken.

No. 24: representation by a full range of relevant private-sector interests before an agency to assist it in making its determination: this is in providing assistance to groups to make representation. The government presently assists the Consumers Association as a public interest group in their appearances before hearings involving the regulatory process. To date, such assistance has incurred little, if any, criticism. However, there is the potential for claims on government as to whether one group would be more deserving of financial assistance than another. It has to be recognized that the resources of the average citizen are totally inadequate to intervene effectively in complex issues. If regulations being proposed or reviewed are subject to advance notification to the public or interested parties, this might afford a testing interval with responses invited by mail. This might be less expensive as a communication to the regulator or the supervisor of the legislation. For example, in the potato hearings held recently by council, we heard from a wide cross-section of interested parties, social action groups, consumers, processors, et cetera.

I should say that in our experience, it is not only consumer groups who are sometimes disadvantaged in not having the money to participate in advisory groups when they have an

[Traduction]

pomme de terre, sur le Conseil, la loi et la proposition, à tous les quotidiens et hebdomadaires, aux stations de radio et de télévision dans l'est du Canada. Nous avons aussi envoyé des exemplaires de la proposition et une invitation à présenter des mémoires à tous les groupes intéressés.

Les gouvernements, les consommateurs, dans le secteur de l'industrie, les courtiers, les fournisseurs, conditionneurs, groupes de transport et les groupes d'action sociale ont tous fait des démarches auprès de notre comité.

Nous avons par ailleurs tenté de traiter ces questions aussi publiquement que possible. Nous avons tous les ans une réunion des signataires pour discuter de l'orientation politique des organismes et ces réunions sont ouvertes au public. Je dois avouer toutefois que nous n'avons pas réussi à y intéresser la presse. Un ou deux journalistes couvrant le secteur de l'agriculture y assistent habituellement mais, en général, même si ces réunions sont publiques, la participation de la population nous fait défaut.

Dans le but également de faire connaître nos règlements, nous avons une liste d'envoi de personnes intéressées. Nous envoyons périodiquement par la poste des renseignements et s'il y a des changements, nous rencontrons des groupes pour leur expliquer les politiques, les changements apportés, s'ils sont directement touchés. Nous essayons de garder le contact avec les consommateurs pour leur expliquer ce que nous faisons ou alors nous les rencontrons lorsqu'ils ont des questions à nous poser.

M. Cook: Vous le faites après plutôt qu'avant de modifier un règlement.

Mme Menzies: Cela dépend du genre de politique adoptée. Nous pouvons soit l'expliquer ou demander l'accord de certaines personnes avant d'apporter certains changements.

La recommandation 24 a trait aux groupes d'intérêts pertinents du secteur privé qui font des démarches auprès d'un organisme afin de l'aider à prendre ses décisions. Il s'agit d'aider les groupes à faire ces démarches. Le gouvernement aide présentement l'Association des consommateurs comme groupe d'intérêt public lorsqu'il comparaît à des audiences concernant le processus de réglementation. Jusqu'à ce jour, il y a eu très peu, sinon pas de critiques du tout pour cette aide. On pourrait toujours, cependant, demander au gouvernement pourquoi un groupe devrait plus qu'un autre recevoir une aide financière. Il faut avouer que les ressources d'un citoyen moyen ne sont pas du tout suffisantes pour lui permettre d'intervenir efficacement dans des questions complexes. Si les règlements proposés ou révisés font l'objet d'un préavis au public ou aux parties intéressées, on pourrait également prévoir une période d'essai et inviter le public à répondre par courrier. Ce serait peut-être moins coûteux pour le responsable de la réglementation ou le surveillant des lois. Ainsi, lors des audiences tenues récemment par le Conseil sur la pomme de terre, nous avons entendu un large éventail de parties intéressées, de groupes d'action sociale, de consommateurs, de conditionneurs, etc.

D'après notre expérience, ce n'est pas toujours les groupes de consommateurs qui sont parfois désavantagés financièrement et qui ne peuvent participer à des groupes consultatifs

[Text]

opportunity to do so. We have advisory groups for all our agencies, but sometimes participation is a problem because of the expense involved.

Mr. Kane: Can you be more specific about who is disadvantaged in those situations?

Ms. Menzies: Some of our smaller companies, for example. The hatcheries would be one group where they are on the advisory committees, and yet because they are not wealthy organizations and are not big companies, when the advisory committee is meeting in Halifax, they try to find somebody close to Halifax to sit in. Then if it is in Vancouver, it is somebody else. So they do not have consistent, informed personnel at the meetings all the time and they feel they get less out of it and they put less into it than they would under more ideal circumstances.

• 1435

Suggestion 25: Agencies be required to provide adequate reasons for decisions and we agree that agencies should report on reasons for their decisions to the interested parties and that these reasons should be available on request.

The Chairman: Do you always provide written reasons for every decision you make?

Ms. Menzies: We provide written decisions when we are hearing an appeal. If we have an appeal between an agency and a province and we are called upon to make a judgment, then we always issue a statement.

The Chairman: Do you agree that you should have to give written reasons for every decision you render?

Mr. Boynton: Some of the parties prefer in camera hearings, say a processor has a particular problem from his standpoint, and he would like to meet us in camera, we respect that, and in those circumstances we cannot very well publish reasons or make them available for publication. That is one of the exceptions.

The Chairman: You said you were in favour of written reasons for decisions, now you are saying you are not in favour of them where those hearings are in camera and I can understand that, are there any other areas where you do not give written reasons?

Mr. Boynton: Another instance would be in circumstances where we are meeting with provincial governments. Part of our mandate is continuing consultation with provincial governments. Well, you can appreciate that those kind of discussions, and, of course, we are not passing judgment either, may be termed a hearing in some people's minds but really it is only a consultative process. So all of these encounters are not necessarily hearings. We do not even have an appeal section under the act, however for the purposes of understanding what we do, most people recognize it as an appeal exercise. There are so many types of encounters that to call them all hearings would be a wrong description.

[Translation]

lorsqu'ils ont l'occasion de le faire. Tous nos organismes ont des groupes consultatifs, mais la participation pose parfois des problèmes à cause des dépenses à engager.

M. Kane: Pouvez-vous nous dire de façon plus précise qui est désavantagé dans ce cas?

Mme Menzies: Certaines de nos petites compagnies par exemple. Les établissements de pisciculture seraient un groupe représenté aux comités consultatifs, et pourtant comme ce ne sont pas des organisations riches, ni de grosses sociétés, si le comité consultatif se réunit à Halifax ils essayeront de trouver quelqu'un près d'Halifax pour siéger. Si la réunion a lieu à Vancouver, ils dénicheront quelqu'un. Ils n'ont donc pas de personnel permanent, bien informé, à ces réunions; ils ont l'impression de moins en profiter et leur contribution est moindre qu'elle le serait dans des circonstances idéales.

La recommandation 25: les organismes devraient être tenus de justifier leurs décisions. Nous convenons que les organismes devraient informer les parties intéressées des raisons qui ont présidé à leurs décisions, et que les raisons devraient être fournies sur demande.

Le président: Motivez-vous toujours par écrit les décisions que vous avez prises?

Mme Menzies: Nous le faisons lorsque nous entendons un appel. S'il y a appel entre un organisme et une province et que nous devons trancher la question, nous publions toujours une déclaration.

Le président: Êtes-vous d'accord sur le fait que vous devriez donner par écrit les raisons de chaque décision que vous prenez?

M. Boynton: Certaines des parties préfèrent parfois siéger à huis clos, disons par exemple qu'un conditionneur a un problème particulier, il aime mieux nous rencontrer à huis clos. Dans ce cas-là, nous ne pouvons certainement pas publier les raisons de notre décision ou permettre qu'on les diffuse. Voilà une exception.

Le président: Vous étiez en faveur de donner par écrit les raisons de vos décisions, vous dites maintenant que vous ne l'êtes pas parce qu'il y a audience à huis clos, je peux très bien le comprendre, y a-t-il d'autres cas où vous ne le faites pas?

M. Boynton: Ce serait par exemple lorsque nous rencontrons les gouvernements provinciaux. Notre mandat prévoit également une consultation permanente avec les gouvernements provinciaux. Vous pouvez très bien comprendre que ce genre de discussion—et nous ne voulons pas évidemment porter de jugement—peut-être vu par certaines personnes comme étant une audience, même s'il s'agit en réalité d'un processus de consultation. Toutes ces rencontres ne sont pas nécessairement des audiences. Nous n'avons même pas d'articles dans la loi concernant les appels, toutefois la plupart des gens voient ce travail comme en étant un. Il y a toutes sortes de rencontres et ce ne serait pas juste de les qualifier d'audiences.

[Texte]

The Chairman: In any process in which you are making a decision which effects the economic rights of someone, do you render a written decision?

Ms. Menzies: No, I do not think we do and I do not believe that we have ever been asked to make a written decision.

The Chairman: But your recommendation to us was that you agreed with written decisions.

Ms. Menzies: Yes, we do agree with written decisions.

The Chairman: So you would be prepared to render written decisions any time you are making a decision that effects the economic rights of someone as opposed to consultation or in camera hearings.

Ms. Menzies: In camera meetings generally relate to the private business of a private firm but on other decisions that affect the economic rights of individuals, like a decision that might be made on the consumer subsidy within the aid formula, we would agree that a written decision as to the reasons for our decision could be taken on as a responsibility that should normally be carried out.

The Chairman: Thank you.

Ms. Menzies: As much openness as is possible, is what we are after.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Milligan: I believe that you qualified your response in written reasons; you agreed to the participants, but only on request to qualifiers attached to your agreement—to the participants in the process, on request. Is there any significance for that limitation on it.

Ms. Menzies: This is relating to appeals from a provincial board to an agency or from a dispute within the agency and it has been our policy to send decisions that we make, relating to this kind of an internal dispute, which are really the only written decisions that we do make, to the participating parties. Recently, we have begun to send them to all the signatories so that they would know what was going on and what was being challenged within the agency. It normally affects only the work of the agency. It is not normally something that affects the public at large. It is a dispute between parties to an agreement.

• 1440

Mr. Milligan: I see. But certainly, it has potential to indirectly affect the public at large; for instance a consumer subsidy in a pricing formula. Am I correct?

Ms. Menzies: Okay; now that does not come within an appeal. It is a decision that would be made by counsel that has been well broadcast, explained to all the participating parties. Because they have questioned us we have invited the consumers to come and obtain a complete explanation of how that particular feature is monitored and supervised and what it means.

The Chairman: Do you give written reasons when you make that latter type of decision of which you spoke?

[Traduction]

Le président: Lorsque vous prenez des décisions qui touchent aux droits économiques de quelqu'un, donnez-vous votre décision par écrit?

Mme Menzies: Non, je ne crois pas que nous le fassions et je ne crois pas non plus qu'on nous ait jamais demandé de présenter une décision par écrit.

Le président: Mais dans votre recommandation, vous nous dites être d'accord pour une décision écrite.

Mme Menzies: Oui, nous le sommes.

Le président: Vous seriez donc disposés à rendre vos décisions par écrit chaque fois qu'une décision touche aux droits économiques d'une personne par opposition à une consultation ou à une audience à huis clos.

Mme Menzies: Des séances à huis clos se tiennent habituellement lorsque l'entreprise privée veut discuter des questions confidentielles, mais pour d'autres décisions qui touchent aux droits économiques des particuliers, par exemple une décision concernant une subvention au consommateur admissible à l'aide, nous accepterions de donner les raisons de notre décision par écrit, c'est une responsabilité dont nous devrions normalement nous acquitter.

Le président: Je vous remercie.

Mme Menzies: Nous voulons rendre les choses aussi publiques que possible.

Le président: Monsieur Milligan.

M. Milligan: Vous avez apporté des précisions lorsqu'il s'agit de donner par écrit vos raisons. Vous avez accepté de le faire pour les participants mais sur demande seulement. Cette restriction a-t-elle une signification?

Mme Menzies: Lorsqu'il y a appel de la part d'un conseil provincial à un organisme ou s'il y a différends au sein de l'organisme, nous avons eu pour politique d'envoyer aux participants les décisions que nous avons prises quant aux différends internes. C'est là en réalité les seules décisions par écrit que nous avons rendues. Nous avons commencé récemment à envoyer ces décisions à tous les signataires, afin qu'ils sachent ce qui se passe et ce qui était l'objet de litiges au sein de l'organisme. Habituellement, cela ne touche que le travail de l'organisme, et pas du tout le grand public. Il s'agit d'un différend entre les parties à un accord.

M. Milligan: Je vois. Mais ça pourrait indirectement toucher le grand public, n'est-ce pas? Si par exemple on accordait une subvention de consommation pour l'établissement de prix.

Mme Menzies: Bien, mais ça ne relève pas d'un appel. Il s'agit d'une décision qui serait prise par le conseiller et qui aurait été publiée et expliquée à toutes les parties. Parce qu'ils nous ont posé des questions, nous avons invité les consommateurs à demander des explications complètes sur la méthode de contrôle et de surveillance et sur ce qu'elle comporte.

Le président: Donnez-vous vos raisons par écrit lorsque vous prenez ce genre de décision dont vous venez de parler?

[Text]

Ms. Menzies: Yes, we did. We always have a written explanation as to how it has evolved. If we were being asked to make a public statement on this then it would be prepared in a different way. At the moment, it is always written.

Mr. Kane: Are there ever situations in which you would send out a copy of the decision to everyone on your mailing list?

Ms. Menzies: I do not think so.

Mr. Boynton: No.

Ms. Menzies: No.

Mr. Kane: Or do you ever issue press releases announcing that a decision has been released?

Ms. Menzies: Yes, we do that. The press releases come through the Department of Agriculture through the Minister. The press releases are made by the minister.

Mr. Kane: Some of the agencies we have seen have shown us annual reports in which there is a separate section briefly outlining the decisions issued in the course of the year. I have been very quickly going through your annual report, 1978-79, and there is no comparable section. Would that be a possibility? Have you ever contemplated that addition to your annual report?

Ms. Menzies: That has never been contemplated to my knowledge. The report itself generally contains a section, as does our new report, pertinent to disputes that have been dealt with by counsel. Our decisions are not decisions that are made to the public like a regulatory agency. We are not regulators ourselves. We are supervisors and therefore our decisions are probably different from those of most regulating agencies.

The Chairman: I am sorry. You do not make decisions which affect the economic rights of people? You have representations before you; you are charged with making a decision.

Mr. Boynton: Mr. Chairman, I know this is difficult . . .

The Chairman: Maybe I do not understand.

Mr. Boynton: . . . but, first of all as Ms. Menzies said at the beginning, we supervise the regulators. We have very few decisions affecting the public of whom you speak and which you associate with other government agencies. So, many of our decisions as it were are outlined or contained in the federal-provincial agreement. Consequently we have to move within that, and our decisions are very limited working within it. As Ms. Menzies said, many of the decisions deal directly in our supervision with, for example, the egg agency or the chicken or the turkey; they deal with them directly and, in some cases, it would be inappropriate for us to make a press release. It would look as though we were second-guessing or taking over their roles. So often we encounter arguments from the agencies who protest by saying that they do not want government regulating their businesses; they are regulating and the powers are vested in them. So we are continually confronted with that kind of a response.

[Translation]

Mme Menzies: Oui, nous le faisons. Nous avons toujours expliqué par écrit comment les choses avaient évolué. Si on nous demandait de faire une déclaration publique sur le sujet, on la préparerait de façon différente. Pour le moment, c'est toujours fait par écrit.

M. Kane: Y a-t-il des cas où vous enverriez une copie de votre décision à une personne inscrite sur la liste d'envoi?

Mme Menzies: Je ne le crois pas.

M. Boynton: Non.

Mme Menzies: Non.

M. Kane: Est-ce que vous publiez des communiqués annonçant qu'une décision a été prise?

Mme Menzies: Oui, nous le faisons. Les communiqués viennent du ministère de l'Agriculture, du ministre.

M. Kane: Certains organismes nous ont montré des rapports annuels qui comportaient une section distincte résumant brièvement les décisions prises au cours de l'année. Je viens de lire rapidement votre rapport annuel pour 1978-1979 et il n'y a pas de section de ce genre. Est-ce que ce serait possible d'en avoir une? Avez-vous jamais prévu de l'ajouter à votre rapport annuel?

Mme Menzies: Que je sache, cela n'a jamais été envisagé. Le rapport lui-même, comme notre nouveau rapport, comprend habituellement une section qui a trait aux différends réglés par notre conseiller. Nos décisions, contrairement à celles d'un organisme de réglementation ne visent pas directement le public. Ce n'est pas notre rôle de régler. Nous sommes des surveillants et par conséquent nos décisions sont probablement différentes de celles que prennent la plupart des agences de réglementation.

Le président: Excusez-moi. Ne prenez-vous pas de décisions qui touchent les droits économiques des gens? On vous présente des instances, et vous devez rendre une décision.

M. Boynton: Monsieur le président, je sais que c'est difficile . . .

Le président: Je ne comprends peut-être pas.

M. Boynton: . . . mais tout d'abord, comme l'a dit Mme Menzies au début, nous surveillons ceux qui sont chargés de la réglementation. Nous prenons très peu de décisions qui touchent le public comme vous l'avez dit et que vous associez à d'autres organismes gouvernementaux. Par conséquent, un grand nombre de décisions sont mentionnées ou contenues dans l'accord fédéral-provincial. Nous devons donc nous en tenir à cela et nos décisions sont limitées en conséquence. Comme l'a dit Mme Menzies, beaucoup de nos décisions ont trait surtout à notre surveillance notamment de l'Office de commercialisation des œufs, du poulet ou du dindon. Nous traitons avec eux directement et dans certains cas, ce ne serait pas du tout approprié du publier un communiqué. Nous aurions l'air de reprendre une décision ou de vouloir jouer leur rôle. Par conséquent, nous entendons souvent des organismes dire qu'ils ne veulent pas que le gouvernement réglemente

[Texte]

The Chairman: How does a dispute regarding CEMA's decisions get to you?

Ms. Menzies: They are brought either by CEMA or by one of the participating boards.

The Chairman: It is not brought by an individual, ever?

Ms. Menzies: It is not brought by individuals; no.

Mr. Cook: Are you not copping out a bit though because in effect, I believe you said at the beginning that you do have the power to disallow.

Ms. Menzies: Yes, we do.

Mr. Cook: So, it is a judicial function, but it is also a regulatory function. Any egg marketing board can decide what it wants to do and you can say: "No, you cannot do that." Now, you have the right to do that. That is your power.

Ms. Menzies: Yes.

Mr. Cook: That is a decision you have made and it certainly must affect the public.

• 1445

Ms. Menzies: This is a part of the act. We have persuasive powers and we have powers that can mean the end of the agency. We can disallow an order and bankrupt the agency if we felt strongly enough that this is what they were doing, and then it would be a political decision of the minister.

The Chairman: Madam Chairperson, we will come back to this later. If you would just carry on, there are three other suggestions we have.

Ms. Menzies: Okay. Twenty-seven: Direct negotiation to take place between jurisdictions with a view to achieving formal agreement. Where respective federal and provincial authorities are established through agreement, provisions should stipulate which authority prevails when an interpretation of such an agreement is in question.

Negotiation is an essential exercise, for example, between the signatories to the various marketing plans administered by the national marketing agencies, and all of our meetings, signatories' meetings, in many respects turn out to be negotiations more between provinces than between the provinces and the agency, because it is the signatories who determine the direction of the agency itself. How you determine where the authority prevails when there is not agreement is something that we are still struggling with, and generally manage to come to a compromise about at the ninth hour, but there is no rule that we have about who shall prevail.

The Chairman: Thank you. Questions. We touched on some of them but we can start with Mr. David Berger, please.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. I guess we are all somewhat intrigued by what appears to be a dichotomy in your

[Traduction]

leurs entreprises, car c'est à eux qu'il incombe de réglementer. Voilà ce que nous entendons continuellement.

Le président: Comment savez-vous qu'il y a un différend au sujet d'une décision rendu par l'Office canadien de commercialisation des œufs?

Mme Menzies: Soit par l'Office lui-même ou par les conseils participants.

Le président: Ce n'est jamais un particulier qui vous en fait part?

Mme Menzies: Non.

M. Cook: N'êtes-vous pas en train de vous défilier étant donné que vous avez dit au début que vous aviez le pouvoir de refuser?

Mme Menzies: Oui, en effet.

M. Cook: Il s'agit donc d'une fonction judiciaire, mais également de réglementation. N'importe quel office de commercialisation des œufs peut décider de ce qu'il veut, mais vous pouvez dire: «Non, vous ne pouvez pas faire cela». Vous avez le droit de le faire.

Mme Menzies: Oui.

Mme Cook: C'est donc une décision que vous prenez et elle doit certainement toucher le public.

Mme Menzies: Cela fait partie de la loi. Nous avons des pouvoirs de persuasion et des pouvoirs qui peuvent mettre fin à l'organisme. Nous pouvons rejeter une ordonnance qui met en faillite un organisme si nous sommes convaincus d'être dans notre droit et ce serait ensuite au ministre de prendre une décision politique.

Le président: Madame la présidente du Conseil d'Administration, nous allons y revenir un peu plus tard. Si vous voulez bien poursuivre, il y a encore 2 ou 3 suggestions.

Mme Menzies: Très bien. La suggestion 27: la négociation directe doit se faire entre les compétences afin d'en arriver à un accord officiel. Lorsque les autorités fédérales et provinciales sont déterminées à la suite d'un accord, les dispositions doivent stipuler quelle autorité a la préséance lorsqu'il s'agit d'interpréter un tel accord.

La négociation est un exercice essentiel, par exemple, entre les signataires des divers projets de commercialisation administrés par les offices de commercialisation nationaux, et tous les entretiens de signataires, deviennent sous bien des rapports des négociations qui se font davantage entre les provinces plutôt qu'entre les provinces et l'organisme car ce sont les signataires qui choisissent l'orientation de l'organisme. Comment pouvez-vous établir d'après séance d'autorité lorsqu'il n'y a pas accord, nous cherchons encore à y arriver. Nous aboutissons habituellement à un compromis, à la neuvième heure, mais nous n'avons pas de règlement à ce sujet.

Le président: Je vous remercie. Nous allons passer aux questions. Nous en avons déjà soulevé quelques-unes, mais nous pouvons maintenant commencer par M. David Berger.

M. Berger: Merci monsieur le président. Nous sommes tous intrigués par ce qui semble être une dichotomie, par votre rôle.

[Text]

role. You say you are not a regulatory agency, you are supervisory, but yet you can approve, decline or set aside decisions of the agencies. A number of our questions have related to that. As I understand it, would it not be right to say that the agencies, the chicken and the egg and the turkey agencies, really represent the interests of the producers writ large to a certain extent? Using another example, we have heard representatives from agencies such as the CRTC and have learned that it regulates very closely the prices that are established by the telephone companies it regulates. On the one hand it appears that the producers themselves have much greater power to set prices under the federal marketing board scheme, but then on the other hand it seems that you have broad supervisory, if not regulatory, powers.

You also indicated that there is some confusion as to what your mandate actually is. Does this give you any trouble? Would you prefer to be a strictly regulatory agency? Could you comment upon this and perhaps give us some kind of help in understanding the kind of relationship that exists between you and the other agencies?

Ms. Menzies: I think it is maybe not an appropriate question to say, would you prefer to be a regulatory agency, because this would mean that the whole manner of operating the marketing board sector, the agricultural sector, the policy would have changed. The agencies have a high degree of self-regulation. As far as their pricing is concerned they operate a price according to a formula—just the CEMA, the egg marketing agency, where they have central pricing—that has been approved by the parliamentary committee and is monitored by the council itself. At the moment there is dissatisfaction with the manner in which the formula is operating. So the process is that it is all the signatories who have to sit down and discuss the problems and come to an agreement and restructure the formula. Our regulation is that we can say it is no longer satisfactory and you must come up with something more appropriate under the changed circumstances. In a sense, I suppose, this is regulation; and yet it is not compulsory regulation. It is saying there is something wrong with the system and it has to be changed. But it has to be changed by those people, by the marketing boards and the provinces themselves, not by the federal supervisory agency.

• 1450

Mr. Berger: What if they do not make the changes you feel are necessary?

Ms. Menzies: If they did not make the necessary changes and we felt it simply was no longer workable, we would have to call a signatories meeting and state this to them. Then the government policy at this stage would have to be established, I would expect by the Minister of Agriculture.

Mr. Berger: What is the necessity, then, for the council? If these people are supposed to fight it out among themselves, why cannot you just leave it up to them?

[Translation]

Vous avez déclaré que vous n'étiez pas un organisme de réglementation, mais de surveillance. Cependant, vous pouvez approuver, rejeter ou mettre de côté les décisions des organisations. Nous avons posé un certain nombre de questions à ce sujet. Si j'ai bien compris, ne serait-il pas juste de dire que les organisations, les offices de commercialisation du poulet, des œufs et des dindons représentent vraiment les intérêts du producteur en général, dans une certaine mesure? Je vous donne un autre exemple, nous avons entendu des représentants d'organismes comme le CRTC. Nous avons appris qu'ils surveillent de très près les prix qui sont fixés par les compagnies de téléphone qu'ils régissent. Par ailleurs, il semble que les producteurs eux-mêmes ont beaucoup plus de pouvoirs pour établir les prix dans le cadre des offices de commercialisation fédéraux mais par ailleurs vous semblez avoir des pouvoirs très étendus de surveillance sinon de réglementation.

Vous avez souligné aussi qu'il y avait confusion sur la signification de votre mandat. Est-ce que cela vous cause des difficultés? Préférez-vous être un organisme de réglementation seulement? Voulez-vous nous dire ce que vous en pensez et nous aider peut-être à comprendre le genre de rapports qui existent entre vous autres et ces organismes?

Mme Menzies: Ce n'est peut-être pas la question à poser, est-ce que nous préférons être une agence de réglementation, car cela signifierait qu'il faudrait changer la politique, la façon d'exploiter le secteur d'offices de commercialisation, le secteur agricole. Les organismes s'autoréglementent de très près. Pour ce qui est de l'établissement des prix, il sont fixés selon une formule, comme par exemple l'Office canadien de commercialisation des œufs qui a un centre d'établissement des prix qui est approuvé par un comité parlementaire et qui est régi par le Conseil lui-même. Actuellement, on n'est pas satisfait de la façon dont s'applique la formule. Par conséquent, tous les signataires devront se réunir pour discuter du problème et s'entendre pour restructurer la formule. D'après nous, cette formule n'est plus satisfaisante et il faut trouver quelque chose qui répondrait aux changements de circonstances. En somme, je suppose que nous avons là une réglementation qui n'est pas cependant astreignante. On a indiqué qu'il y avait quelque chose qui ne marchait pas dans ce système et qu'il fallait le modifier, mais ce n'est pas à l'organisme fédéral de surveillance qu'il appartient de le modifier, mais aux intéressés, c'est-à-dire les offices de commercialisation et les gouvernements provinciaux.

M. Berger: Et si l'on n'apportait pas les modifications que vous jugez nécessaires que se passerait-il?

M. Menzies: Nous pensons qu'alors la formule ne serait plus valable et nous réunirions des signataires pour le leur faire savoir. Je suppose qu'alors le ministre de l'Agriculture devrait intervenir pour établir la politique gouvernementale.

M. Berger: Quelle est l'utilité alors d'avoir un conseil, si les gens sont censés en débattre entre eux? Vous n'avez donc qu'à les laisser faire?

[Texte]

Ms. Menzies: Because we provide the form and the leadership, and pinpoint the problems. We provide the focus.

Mr. Berger: Is that not somewhat paternalistic? Forgetting about whether it is paternalistic or not, if you have a divided responsibility and then something goes wrong, it is hard to say, okay, it is the fault of the council because it is their responsibility; or on the other hand, it is the fault of the agencies. So it would seem this sort of relationship might allow them or you to shirk your responsibilities; to pass the buck and so forth.

Ms. Menzies: I think when it comes down to a situation like that you would have to say the responsibility resides with the council, because the council in accepting the responsibility and in carrying out its mandate through persuasion, if it is unsuccessful in that role, has to accept the responsibility. It could be done by the minister directly, but the supervisory agency has been established to carry out this function. It could be done by the department.

Mr. Berger: I think you earlier referred to guidelines in the form of a Cabinet policy directive—or am I confusing the two?

Ms. Menzies: Cabinet memo.

Mr. Berger: There was a Cabinet memo or something which clarified your responsibilities. Was that it? You said you found this reinforced your mandate. In what respect did it do that? What were those guidelines?

Ms. Menzies: I do not know whether we have a copy of the guidelines with us. The memo set out the intentions, set out really what the expectations were under the act, and highlighted some of the areas where the council was being challenged by agencies saying you do not have that power. It was an indication what the policy intention was.

The Chairman: There are two matters bothering here. I am really ignorant about your functions. I have not a clue what you do. I think Mr. Boynton tried to illuminate me a little. Please excuse my ignorance. I am just trying to pick this all up.

• 1455

Ms. Menzies: Okay.

The Chairman: A number of agencies that have regulatory authority are under your jurisdiction.

Ms. Menzies: That is right.

The Chairman: You are responsible for them.

Ms. Menzies: That is right.

The Chairman: If you make decisions they do not like, they can come to you or you can go to them and say: That is no good.

Ms. Menzies: That is right.

The Chairman: And you will get complaints from farmers, from consumers and from other agencies?

[Traduction]

M. Menzies: Grâce au Conseil, nous leur fournissons une structure et une direction, et nous précisons pour eux les problèmes.

M. Berger: N'est-ce pas là une attitude paternaliste? Indépendamment de cette question d'attitude, en partageant les responsabilités, n'est-il pas difficile d'accuser quelqu'un? On peut rejeter le blâme sur les agences.

Mme Menzies: Je crois que dans une telle situation, il faudrait préciser que c'est le conseil qui endosse la responsabilité. En effet, si le Conseil ne réussit pas dans son rôle de persuasion, il doit accepter la responsabilité de l'échec. Évidemment, le ministre pourrait agir directement, mais c'est justement pour assumer cette fonction qu'on a créé cette agence de surveillance. Le ministère aussi pourrait en prendre la responsabilité. Le ministère, dans ce cas, pourrait aussi endosser cette responsabilité.

M. Berger: Je crois que vous aviez mentionné tout à l'heure qu'il existait des notes de service sous forme de directives de politiques émises par le Cabinet... est-ce que je confonds les deux?

Mme Menzies: Il s'agissait d'une note de service venant du Cabinet.

M. Berger: Oui, ou un document qui précisait vos responsabilités, n'est-ce pas? Vous avez indiqué qu'ainsi votre mandat était renforcé, aussi je voudrais bien savoir de quelle façon ces directives ont pu le renforcer? De quoi s'agissait-il?

Mme Menzies: Je ne sais pas si nous avons apporté une copie de ces directives. La note de service indiquait réellement ce que l'on s'attendait que la loi produise, et elle précisait certains des domaines où les agences contestaient la compétence du conseil. En fait, on précisait dans cette note l'objectif de la politique.

Le président: Ici, il y a quelque chose qui me tracasse. En fait, j'ignore quelles sont vos fonctions; je crois que M. Boynton a essayé de me renseigner un peu, mais je m'excuse d'être aussi peu au courant. En ce moment, je m'efforce de saisir de quoi il s'agit.

Mme Menzies: D'accord.

Le président: Vous avez à vos ordres un certain nombre d'agences qui ont des pouvoirs de réglementation.

Mme Menzies: Exact.

Le président: Êtes-vous responsables de leurs actions?

Mme Menzies: C'est exact.

Le président: Si vous prenez des décisions qui ne leur plaisent pas, ces agences peuvent vous demander ce qui en est ou, inversement, vous pouvez leur dire que leurs décisions ne conviennent pas.

Mme Menzies: Oui.

Le président: Est-ce que vous recevez des plaintes de la part des cultivateurs, des consommateurs et des autres agences?

[Text]

Ms. Menzies: Yes.

The Chairman: And you can initiate a procedure by which CEMA, say, has to come to you to discuss what it is doing with rotten eggs or egg quotas or whatever?

Ms. Menzies: Yes.

The Chairman: And an individual farmer can do the same thing?

Ms. Menzies: Yes.

The Chairman: And could have a hearing?

Ms. Menzies: An individual farmer will go to his own provincial board, not to us.

The Chairman: His own provincial egg marketing board?

Ms. Menzies: That is right.

Mr. Berger: Which is a signatory to the . . .

Ms. Menzies: Yes; it is the provincial boards that would come to us; it is the individual farmer who would go to the provincial board.

The Chairman: And then the provincial board would come and complain about CEMA's decision.

Ms. Menzies: It could.

The Chairman: And complain to you and you would be the judges of that dispute as to whether CEMA or the provincial egg marketing board had the just cause.

Ms. Menzies: That is right.

The Chairman: Okay. Are there any other examples of . . .

Mr. Boynton: Is that decision you make binding on both of them?

Mr. Cook: It is binding on them.

Mr. Boynton: I think part of the confusion, Mr. Chairman and others, is that we have to think about what the act was intended to do. The act is intended to provide on the federal level a means for both federal powers and interprovincial export trade, for example, and the provinces powers could be brought together in one agency. When we think of that, all the way up through the different strata of control and supervision, at the provincial level each province that is a signatory has a marketing board. It is supervised by a supervisory body in the province. Then, when it comes to bringing together the federal and provincial powers, which they do when they sign a federal-provincial agreement, in regard to a question a while ago asking how are we different from another type of federal regulatory agency, any time we make a decision it has to be conditioned on the background of the legislation by the sharing of powers; so we are limited. It is not just simply a case of passing a judgment and that will be observed. So often it means, as Ms. Menzies has alluded to, persuasion. We cannot issue an edict and hope it will be obeyed.

Mr. Berger: You are sharing the powers of the Queen with . . .

Ms. Menzies: The provinces and the federal.

[Translation]

Mme Menzies: Oui.

Le président: Pouvez-vous instaurer une procédure qui obligerait par exemple l'Office canadien de commercialisation des œufs à vous indiquer ce qu'il fait avec les œufs pourris ou ce qu'il en est du contingent d'œufs etc.?

Mme Menzies: Oui.

Le président: Est-ce qu'un cultivateur peut agir aussi de la sorte?

Mme Menzies: Oui.

Le président: Pourrait-il obtenir une audience?

Mme Menzies: Le cultivateur s'adressera à son office provincial et non pas à nous.

Le président: Son office provincial de commercialisation des œufs?

Mme Menzies: Oui.

M. Berger: Qui est signataire au . . .

Mme Menzies: Oui, ce sont les offices provinciaux qui s'adressent à nous et les cultivateurs eux s'adressent à ces offices provinciaux.

Le président: Et l'office provincial pourrait se plaindre d'une décision de l'OCCE?

Mme Menzies: Cela pourrait arriver.

Le président: Et se plaindre à vous et c'est vous qui régleriez le différend quant à savoir si la question relève de l'OCCE ou de l'office provincial de commercialisation des œufs?

Mme Menzies: C'est exact.

Le président: Bon; y a-t-il d'autres exemples de . . .

M. Boynton: Est-ce que la décision que vous prendriez lierait les deux parties?

M. Cook: Oui.

M. Boynton: Je crois que pour dissiper la confusion qui existe, monsieur le président et messieurs les membres du Comité, il faudrait réfléchir à ce qu'était l'intention de la loi. La loi a pour objectif de fournir au niveau fédéral un moyen permettant de concentrer en une seule agence tant les pouvoirs fédéraux que ceux des provinces et de permettre le commerce interprovincial. Il y a donc un différent niveau de contrôle et de surveillance et au niveau provincial chaque province signataire dispose de l'office de commercialisation qui exerce un rôle de surveillance. Lorsqu'il s'agit de s'entendre au niveau fédéral et au niveau provincial, ce qui a lieu lorsqu'on signe un accord fédéral-provincial en rapport avec une question donnée comme cela s'est produit il y a quelque temps, on peut dire que la décision prise est différente de celle qui serait prise par un autre sorte d'agence fédérale de réglementation parce que dans notre cas la loi prévoit le partage des pouvoirs; il y a donc limitation. Il ne s'agit pas seulement de prendre une décision et de croire que cette décision sera nécessairement suivie. Bien souvent il s'agit, comme Mme Menzies l'a laissé entendre, de faire preuve de persuasion.

M. Berger: Vous partagez donc les pouvoirs de la Reine avec . . .

Mme Menzies: Il s'agit d'un partage entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral.

[Texte]

Mr. Boynton: The provinces and the federal.

The Chairman: Could you give us an example of one of these disputes so I can focus my mind on something tangible, like an egg or a chicken or a turkey?

Mr. Boynton: Yes.

Ms. Menzies: What was that chicken . . .

Mr. Boynton: Let us take an instance that happened just two weeks ago. It is a matter of levies and this comes back as to whether we approve an order or decline to approve. CEMA sent an order to us, which had been cleared by the Privy Council Office, of an increase in levy of 1.3 cents a dozen. We had looked it over and checked out the statistics and the probabilities of whether it would be adequate or not considering the surplus supply and so on, and we expressed to them before we ever came to our meeting at which we would have approved it with the reservation that it was not adequate. We could quite easily on that basis have said that we will not approve it.

The Chairman: Did CEMA have to come to you for approval?

Mr. Boynton: That is right; they do. We could have rejected this particular order but if we had done so—you see we have that authority to reject it—we would have a shared responsibility because we are also one of the signatories to the federal-provincial agreement and we would have been in the position of having fingers pointed at us, of committing an irresponsible act in that we had declined to approve an increase in levy.

• 1500

We communicated informally with CEMA pointing out our reservations and pointing out they had not been considering a cut in quota in order to alleviate the surplus situation they found themselves in in recent months. They deliberated as members from each province but were a bit nettled that we were questioning the level at which they were proposing to pass the levy order. However, at the same meeting they did make a decision to cut the quota by 1 per cent in October and another 1 per cent in January. But they still maintained that the level of the levy was correct, and so in our pre-audit we approved that levy increase which then enacted at the same meeting, after our decision.

My point is that if we had refused to do that, we could have been alleged to have been irresponsible both in the eyes of the provincial governments and CEMA. So, there is a limitation to what we can do by saying that we do not like this order, it does not agree with our judgment and therefore we do not agree. We have an attendant responsibility as signatories to the plan and are pledged to make it work; it is part of the agreement that all signatories will try to make the plan work.

[Traduction]

M. Boynton: Entre les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral.

Le président: Pourriez-vous nous donner un exemple de ces différends afin que je puisse avoir quelque chose de concret, par exemple le cas des œufs, des poulets ou des dindes?

M. Boynton: Oui.

Mme Menzies: Il s'agissait de poulet . . .

M. Boynton: Il y a une quinzaine de jours nous avons eu une question de droit à régler et il s'agissait en somme de savoir si nous approuvions un ordre ou si nous le rejetions. L'Office canadien de commercialisation des œufs nous a envoyé un ordre, accepté par le bureau du Conseil privé, pour que nous augmentions les droits de 1.3 cents la douzaine. Nous avons examiné la question et vérifié la question afin de savoir si ces droits étaient appropriés compte tenu des excédents d'approvisionnement etc. Nous avons donc indiqué à l'office, avant de nous rendre à cette réunion pour l'approbation, que nous ne pensions pas que ces droits étaient suffisants. Nous aurions donc facilement, sur cette base, indiqué que nous n'approuverions pas cette augmentation.

Le président: Est-ce que l'OCCE devait vous demander l'approbation?

M. Boynton: Oui. Nous aurions pu rejeter cet ordre mais si nous l'avions fait nous aurions, à cause de l'accord fédéral-provincial auquel nous sommes signataires, été accusés de commettre un acte irréfléchi en ce sens que nous aurions refusé d'approuver une augmentation de droits.

Officieusement, nous nous sommes mis en rapport avec l'Office canadien de commercialisation des œufs indiquant que nous apportions des réserves et en leur faisant remarquer qu'ils avaient omis de tenir compte d'une réduction du contingent destinée à réduire leur situation excédentaire de ces derniers mois. Les représentants de chaque province auprès de cet office ont discuté de la question mais ils étaient un peu agacés parce que nous remettons en question le niveau des droits qu'ils avaient fixé. Toutefois, lors de la même réunion, ils ont décidé de réduire de 1 p. 100 le contingent pour octobre et 1 p. 100 encore en janvier. Cependant, ils prétendent toujours que le niveau du droit était bon et par conséquent, dans notre vérification préalable, nous avons approuvé cette augmentation qu'ils ont alors adoptée lors de cette même réunion après que nous ayons pris notre décision.

Ce que je veux dire c'est que si nous avions refusé, ils auraient pu nous accuser de ne pas prendre nos responsabilités envers les gouvernements provinciaux et l'OCCE. Par conséquent, notre droit de refuser cet ordre est limité, car nous avons une responsabilité aussi à titre de signataires du plan, et nous nous sommes engagés pour que la mise en application du plan réussisse.

[Text]

The Chairman: Okay. So CEMA comes to you because you are required to approve their increase in the levy.

Mr. Boynton: That is right.

The Chairman: You are then required to go out and consult all the signatories?

Ms. Menzies: No.

Mr. Boynton: No, no, not at that point.

Ms. Menzies: We are just required to study the order that they are asking to have pre-audited. We have our own analysts take a look at it and then we make the decision as to whether we think it is the right order or is not.

The Chairman: Who do you consult with?

Ms. Menzies: We have a staff. We do our own internal . . .

The Chairman: You do not consult with the provinces?

Ms. Menzies: For this kind of a thing, we do not consult with the provinces, no.

Mr. Berger: Just to try to help out in our understanding of this a bit more, who are the signatories?

Ms. Menzies: With eggs, all the provinces are.

Mr. Berger: So you have got all the provinces and provincial egg marketing agencies?

Ms. Menzies: There are the provinces in the person of the Minister of Agriculture, each provincial supervisory board because each province has a supervisory board to look after its agricultural boards, and then there is each egg board and every province has its own egg board.

Mr. Boynton: Each province has three signatories except in Quebec where the Minister of Intergovernmental Affairs makes a fourth signatory in Quebec.

Ms. Menzies: And Alberta.

Mr. Boynton: Yes, Alberta has a fourth one as well.

Mr. Berger: So, there are at least three signatories per province and they are the signatories to the plan, is that right?

Mr. Boynton: To the comprehensive agreement, yes.

Ms. Menzies: The signatories include the federal Minister of Agriculture, the National Farm Products Marketing Council and the national agencies.

Mr. Boynton: It should also be observed, Mr. Chairman, and members, that the federal minister's powers are subordinated to some extent by being a signatory to the agreement. This is not generally understood, that as a signatory to a federal-provincial agreement, his decisions are subordinated to a great extent even though he is the federal Minister of Agriculture.

Mr. Milligan: Excuse me, is that the reason you indicated a preference to get directions and review from a parliamentary committee as opposed to government because the minister priorly responsible, if not subordinate to the councils in this

[Translation]

Le président: D'accord. Donc l'OCCO s'adresse à vous car vous avez l'obligation d'approuver l'augmentation qu'il préconise des droits.

M. Boynton: C'est exact.

Le président: Vous devez alors consulter tous les signataires?

Mme Menzies: Non.

M. Boynton: Non, pas à ce stade.

Mme Menzies: Tout ce que nous avons à faire c'est d'étudier l'ordre qui nous demande de vérifier péalablement. Nous avons à notre disposition des analystes qui examinent la question et puis nous décidons si tout paraît régulier ou non.

Le président: Qui consultez-vous?

Mme Menzies: Nous avons du personnel. Nous faisons notre propre travail interne . . .

Le président: Vous ne consultez pas les gouvernements provinciaux?

Mme Menzies: Non, nous ne consultons pas les gouvernements provinciaux dans ce cas.

M. Berger: Pour nous éclairer un peu plus, est-ce que vous pourriez nous dire quels sont les signataires?

Mme Menzies: Dans le cas des œufs, tous les gouvernements provinciaux sont signataires.

M. Berger: Donc il s'agit de tous les gouvernements provinciaux et de tous les offices de commercialisation des œufs?

Mme Menzies: Les gouvernements provinciaux sont représentés chacun par le ministère de l'Agriculture, et dans chaque province il y a un office provincial de surveillance qui s'occupe des offices agricoles et dans chaque province, il y a un office de commercialisation des œufs.

M. Boynton: Donc dans chaque province il y a trois signataires, excepté au Québec où le ministre des Affaires intergouvernementales représente le quatrième signataire.

Mme Menzies: Et en Alberta?

M. Boynton: Oui, en Alberta il y a aussi un quatrième signataire.

M. Berger: Il y a donc au moins trois signataires par province, soit trois signataires du plan, n'est-ce pas?

M. Boynton: Pour l'accord complet, oui.

Mme Menzies: Les signataires comprennent le ministre fédéral de l'agriculture, le Conseil national de commercialisation des produits agricoles et les offices nationaux.

M. Boynton: Je voudrais aussi faire remarquer, monsieur le président et messieurs les membres du comité, que les pouvoirs du ministre fédéral sont en quelque sorte subordonnés, du fait qu'il est signataire à l'accord. De façon générale, on ne se rend pas compte que, sachant que le ministre fédéral de l'agriculture a signé un accord fédéral-provincial, ses décisions alors deviennent en grande partie subordonnées aux décisions des autres parties.

M. Milligan: Est-ce la raison pour laquelle vous avez indiqué que vous préféreriez que ce soit un comité parlementaire qui révise la situation et vous donne des directives plutôt que le gouvernement, car vous considérez que le ministre qui était

[*Texte*]

area is at least on a par with it because he is also a signatory to the master agreement?

Ms. Menzies: That was not the reason we indicated a preference for committee review over cabinet review. The major fear we have is the appearance of political pressure on decisions that have been made. We feel it would be far more acceptable to have the reports and the policy questioned by a parliamentary committee, analysed by a parliamentary committee, and if it is a question of whether we are exceeding our mandate according to your resolution—I forget which one it was—the review was because an agency would be exceeding its mandate or taking a policy that was not intended in the legislation. We believe a parliamentary committee seems to be the appropriate basis for this kind of review.

• 1505

Mr. Milligan: Thank you.

The Chairman: Mr. Kane.

Mr. Kane: Ms. Menzies, I want to go back to the relationship that you have with the Minister of Agriculture and the policy guidelines.

Ms. Menzies: Yes.

Mr. Kane: You indicated in your comments, and I also noted in the annual report, that the minister had provided guidelines to you. Could you be more specific about the nature of the guidelines that were provided in terms of amplifying upon the power and the mandate that the council has?

Ms. Menzies: The guidelines really set out the duties of council relative to each of the constituents: the consumers, the processors, the producers. They set out the way in which council was expected to act. It was the way that council was acting but it was simply a restatement and a re-emphasis of the responsibilities of the council.

Mr. Boynton, do you want to add to that?

Mr. Boynton: Yes, I can add to that. They gave in a way the outline of goals and expectations but they did not do much to specify what our precise duties were. They still left it just as vague as the act, and you can appreciate why, because they could not presume to give us any more authority than the act had, but it did in a moral way, without going into the literal phraseology of the guidelines, bring to the front—and there was also the fact of a press release—that the government did expect that we would apply ourselves with firmness—I guess that is as near as you can get to an action word—in respect of our responsibilities. But what it did do as well was to infer that we had control over provincial affairs which we did not have, and in that way it invited a lot of negative response from the provinces that it took us many months to get cleared up and, as we were saying earlier, if we had been consulted about it we could have pointed out these dangers. In other words, we assume many of the participants in developing the guidelines really did not know—and you agree from what you have heard already that our position is rather complex—the limitations of our authority. So the guidelines only helped in the way that

[*Traduction*]

auparavant responsable serait sinon subordonné au conseil dans ce domaine, mais tout au moins à égalité de voix avec ce dernier, car le ministre est aussi signataire de l'accord principal?

Mme Menzies: Ce n'est pas la raison pour laquelle nous avons indiqué que nous préférions que ce soit le comité qui fasse la révision que le cabinet. Ce que nous craignons surtout, c'est qu'il y ait des pressions politiques qui seraient exercées au sujet des décisions qui ont déjà été prises. Nous pensons qu'il vaudrait beaucoup mieux qu'un comité parlementaire mette en question les rapports et la politique suivie. En effet, si nous outrepassions notre mandat compte tenu de votre décision, je ne me souviens plus de laquelle, c'est-à-dire que si l'agence outrepassait son mandat ou suivait une politique non prévue dans la loi, nous pensons alors que ce serait au comité parlementaire qu'il incomberait de réviser cette situation.

M. Milligan: Merci.

Le président: Monsieur Kane.

M. Kane: Madame Menzies, je voudrais en revenir aux relations de travail que vous entretenez avec le ministre de l'Agriculture, et aux directives de politique.

Mme Menzies: D'accord.

M. Kane: Dans vos remarques, et aussi dans le rapport annuel, vous indiquez que le ministre donne des directives. Pourriez-vous préciser quelle est la nature de ces directives dans l'optique des pouvoirs du mandant conféré au conseil?

Mme Menzies: Les directives s'appliquent aux fonctions du conseil en rapport avec les consommateurs, les conditionneurs et les producteurs. Ces directives établissent la façon dont le conseil est sensé agir. Les directives ne font qu'indiquer la façon dont le conseil opère mais, elles redéfinissent la responsabilité du conseil et insistent à nouveau sur ce sujet.

Monsieur Boynton, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Boynton: Oui. Ces directives décrivent en quelque sorte des buts et ce à quoi on s'attend mais elles ne précisent pas beaucoup nos fonctions. Nos fonctions restent toujours aussi vagues que ce qui est défini dans la loi. Vous pouvez comprendre pourquoi d'ailleurs, puisqu'on ne voulait pas nous donner plus de pouvoirs que ceux que la loi nous conférait mais ces directives nous conféraient plus de pouvoirs moralement parlant. Sans entrer dans les détails de la phraséologie des directives, ces dernières font ressortir ainsi d'ailleurs qu'un communiqué de presse, que le gouvernement s'attendait à ce que nous assumions avec fermeté, c'est tout ce qu'on peut trouver comme mot pour indiquer cette obligation, nos responsabilités. Cependant on laissait entendre aussi que nous avions un certain droit de regard sur les affaires provinciales ce qui n'était pas le cas; aussi les provinces ont réagi très négativement et il nous a fallu des mois pour clarifier la situation. Nous l'avons dit tout à l'heure, si on nous avait consulté à ce sujet, nous aurions pu prévenir tout cela. En d'autres termes, nous pensons que beaucoup de ceux qui ont participé à l'établissement de ces directives ne se rendaient pas réellement

[Text]

there was a moral awakening. For example, the next time we go talking to CEMA they give us an argument, saying "You should not interfere with pricing; your mandate does not say that." But then we say, "Look at the guidelines." Then we can also wave this at them, the report of the special committee on egg marketing. And I will not say the council was reprimanded but cautioned to do its job more diligently. Even there it was rather vague; it did not come right out and say specifically "Thou shalt do this." But all these things are a weighting, in a moral way, so that we can apply pressure. And what we are saying is there is a deficiency in that the guidelines did not cover either on specifically what is expected of us.

Mr. Kane: The reason I interrupted you is that I do not want to forget something that you just said and I want to clarify it right away. When you said "They did not know the limit of our authority", does the "they" refer to the Department of Agriculture and relate to the minister's guidelines?

Mr. Boynton: We can only assume who authored the guidelines, and we assume it must have been done by an interdepartmental committee. We quite expect, if it was left to Agriculture, they would know a little more about it than that. I imagine it was predicated on the basis that we are overly sympathetic to producers; as was alluded to earlier, the membership of the council is 50 per cent producers, I think you mentioned, sir, which gives an impression that we are loaded heavily in favour of the producer. Even if we wanted to be, we are living in such a goldfish bowl that everybody is watching every move we make.

• 1510

Anyway, this is the kind of thinking I think prevailed, and we will caution these people to see that they operate more objectively. That was the undertone.

Ms. Menzies: In the long run, the way we interpreted the guidelines was that they were a new set of regulations. It was not a new set of regulations but it flowed naturally from the act and articulated the goals, and they were looked at as goals and as emphasizing the necessity of federal provincial co-operation in order to make the act work, which is absolutely essential. This is the way we have agreed to interpret the guidelines, so in fact they have not been changed but are operating in the manner in which they were stated.

Mr. Kane: Would it be fair to conclude that your powers do need clarification?

Ms. Menzies: Yes.

[Translation]

compte qu'il existait des limites à nos pouvoirs et vous savez maintenant vous-mêmes, d'après ce que nous avons dit, que notre situation est complexe. Par conséquent les directives n'ont été utiles que parce qu'elles ont fait prendre conscience de la situation. Par exemple, la prochaine fois que nous nous adresserons aux gens de l'OCCO, qui nous diront que nous ne devrions pas nous mêler de l'établissement du prix, que notre mandat ne nous le permet pas, nous répondrons qu'ils devraient bien lire les directives. Nous pouvons donc faire ces directives et le rapport du comité spécial sur la commercialisation des œufs. Je ne dirais pas que le conseil nous a réprimandés mais, il nous a prévenus que nous devons faire notre travail avec plus de diligence. Cependant tout cela restait assez vague et on ne nous a pas dit précisément de faire ceci ou cela. De toute façon, d'un point de vue moral, ceci nous permet d'appliquer des pressions. Ce que nous voulons dire, c'est qu'il reste une lacune, en ce sens que les directives n'ont pas indiqué précisément ce qu'on attendait de nous.

M. Kane: Excusez moi de vous interrompre, avant d'oublier quelque chose que vous venez de dire, quelque chose que je voudrais que vous précisiez tout de suite. Lorsque vous nous avez indiqué que ceux qui établissent des directives ne connaissent pas les limites de notre autorité, est-ce que cela se rapporte au ministère de l'Agriculture ou aux directives du ministre?

M. Boynton: Nous ne pouvons que faire des suppositions au sujet des auteurs des directives et nous pensons que celles-ci ont été rédigées par un comité interministériel. Nous nous attendrions à un peu mieux de la part du ministère de l'Agriculture. Je vois que l'on est parti de l'hypothèse que nous étions trop portés pour les producteurs et comme on l'a déjà dit, le conseil compte 50 p. 100 de producteurs, ce qui donne l'impression que la balance penche en leur faveur. Mais même si nous volions agir ainsi, nous ne le pourrions, car nous sommes surveillés de près.

De toute façon, je crois que tel était le contexte et qu'on avait décidé de nous avertir d'agir de façon plus objective.

Mme Menzies: A longue échéance, nous avons interprété ces directives comme constituant une nouvelle série de règlements. Il ne s'agissait pas d'une nouvelle série de règlements, mais elle découlait naturellement de la loi et elle indiquait des buts et elle soulignait la nécessité d'une collaboration entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial pour que la loi puisse s'appliquer avec efficacité. Voilà comment nous avons décidé d'interpréter ces directives et, par conséquent, elles n'ont pas été modifiées et elles sont appliquées telles qu'elles ont été établies.

M. Kane: Est-ce qu'il serait juste de conclure qu'on devrait mieux préciser vos pouvoirs?

Mme Menzies: Oui.

[Texte]

Mr. Kane: And would it be fair to state that the council is perhaps the best body to provide advice on how they can be clarified?

Ms. Menzies: We would probably say yes.

Mr. Kane: All right, let me ask whether you feel you have a meaningful opportunity to provide input to the process of reviewing legislation. In other words, do you feel you have free access to the Department of Agriculture?

Ms. Menzies: Yes, we do.

Mr. Kane: And to the review process of the legislation?

Ms. Menzies: Yes, we do.

Mr. Kane: Is that currently under way?

Ms. Menzies: Yes, the legislation is being looked at.

Mr. Kane: So can we optimistically look forward to revisions to the legislation in the near future?

Ms. Menzies: I think one can look forward to recommendations for revisions in the legislation.

Mr. Kane: But you feel you have the opportunity to provide input in that process.

Ms. Menzies: Oh, yes, we do.

The Chairman: You do have.

Ms. Menzies: Yes, we have.

The Chairman: In writing.

Ms. Menzies: Yes, we have.

The Chairman: When was that done?

Ms. Menzies: Over the years recommendations have been made for changes. We are currently looking at the legislation, and we have been asked to look at the legislation now.

The Chairman: Have there been any changes made following your representations?

Ms. Menzies: There has not been an amendment to the act since it was passed in 1972.

The Chairman: Am I right in assuming that you have an ocean of responsibility and a tea cup of power?

Ms. Menzies: That is true.

The Chairman: Mr. Cook.

Mr. Cook: Ms. Menzies, I note that you have been vice-chairman of the Anti-Inflation Board and also vice-chairman of the National Advisory Council on the Status of Women. In view of your total background now, not just your present, somewhat nebulous position after this discussion; a question on appointments to boards:

You made some comments in your opening remarks with regard to the fact that you felt the public hearing concept would be wrong for appointments to boards in general. I wonder if you could amplify on that. I think one of your chief comments was that it would make it more difficult, in your view, to get good people to take appointments.

[Traduction]

M. Kane: Et ne serait-il pas juste de dire que le conseil constituerait probablement l'organisme le plus approprié pour donner des avis sur la façon de le faire?

Mme Menzies: Nous dirions que c'est sans doute vrai.

M. Kane: D'accord. Puisque vous pensez avoir vraiment la possibilité de contribuer au processus de révision de la loi. En d'autres termes, croyez-vous avoir toute liberté d'accès au ministère de l'Agriculture?

Mme Menzies: Oui, certainement.

M. Kane: Et à ce processus de révision de la loi?

Mme Menzies: Oui, certainement.

M. Kane: Cette révision est-elle en cours?

Mme Menzies: Oui, on examine cette loi.

M. Kane: Donc, devons-nous être optimistes et nous attendre à ce qu'il y ait bientôt une révision qui sera faite de cette loi?

Mme Menzies: On peut s'attendre à ce qu'on présente des recommandations en vue de remanier cette loi.

M. Kane: Est-ce que vous pensez pouvoir contribuer à ce processus?

Mme Menzies: Très certainement.

Le président: Vous y avez contribué.

Mme Menzies: Oui, certainement.

Le président: Par écrit?

Mme Menzies: Oui.

Le président: Quand?

Mme Menzies: Au cours des années, on a présenté des recommandations en vue d'apporter des modifications à la loi. On nous a demandé, et nous sommes en train d'examiner cette loi.

Le président: Est-ce qu'après les instances que vous avez présentées il y a eu des modifications qui ont été faites?

Mme Menzies: Aucune modification n'a été apportée à cette loi depuis qu'elle a été adoptée en 1972.

Le président: Alors dois-je en conclure que vous avez toutes sortes de responsabilités et très peu de pouvoirs?

Mme Menzies: C'est exact.

Le président: Monsieur Cook.

M. Cook: Madame Menzies, je remarque que vous avez été vice-présidente de la Commission de lutte contre l'inflation et aussi vice-présidente du Comité national d'action sur le statut de la femme. Compte tenu de tous vos antécédents et non pas seulement de votre situation actuelle, un peu vague après cette discussion, j'aimerais vous poser une question sur la façon de nommer les membres des commissions.

Dans vos premières remarques, vous avez présenté quelques observations voulant que vous pensiez que ce principe de tenir des audiences publiques pour la nomination des membres des commissions ne vous paraissait pas, de façon générale, approprié. Je voudrais bien que vous précisiez. Je crois que vous avez indiqué principalement que la tenue de ces audiences rendait plus difficile l'obtention de bons candidats pour ces postes.

[Text]

Ms. Menzies: I believe it would, and Mr. Boynton agrees with me on this. It would be a long process, it would involve a significant amount of time and effort on the part of the individual, the outcome would be uncertain. It is something that I think a lot of good people would not subject themselves to and so might be lost in the process.

Mr. Cook: On the other hand, the other half of that argument, of course, is that it might mean we would not have anyone who is incompetent appointed, because anybody who was incompetent and liable to be appointed would withdraw from that process. To use a wild example, in the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission there is nothing to stop them from appointing someone who is not only blind but deaf; quite frankly, I am not sure that they have not done that on occasion, at least psychologically.

What I am getting at is, how do we ensure that only competent members are appointed to boards? I suppose what I am talking about, and I would speak as a Conservative as well as a Liberal on a nonpartisan basis, is that there have been some atrocious appointments made in the past. Surely to goddness the boards that regulate this country to a considerable extent deserve very, very good people rather than political appointments. Now, can you suggest some way that a recommendation could go forward to this committee whereby there could be some auditing at least of the person to be appointed to this, that, or the other thing?

• 1515

Ms. Menzies: Well, when approaches are made to organizations like the Canadian Labour Congress for a short list of candidates for a particular position, then I think if you have the confidence to ask the congress for their best candidates then maybe the candidate should be selected from amongst the short list that is provided by them if you can count on their screening.

Mr. Cook: Depending on what organization or what appointment you are talking about.

Ms. Menzies: Yes. Certainly the constituency ideas should be sought for. I think part of the political screening process that many candidates are put through now is excessive and unnecessary and I think this should be changed.

Mr. Cook: I throw this out only as a suggestion: Supposing there was an in camera hearing without the names be mentioned where the individual, who had agreed to undertake the position, could be examined by a small group of parliamentarians or whatever other group they might decide on where somebody could ask him the questions, are you competent for this position, what makes you think you are competent for it and what is your background? Sometimes when those questions are asked after an appointment, there are no good answers.

Ms. Menzies: Yes.

Mr. Cook: Would that eliminate the fears that you have?

[Translation]

Mme Menzies: Oui, je le crois, et M. Boynton est d'accord avec moi. En effet, les audiences publiques constituent un processus lent et beaucoup d'excellents candidats ne sont pas disposés à consacrer tout ce temps et tous ces efforts pour une nomination incertaine.

M. Cook: D'autre part, l'autre moitié de votre raisonnement indique que cette façon de procéder éviterait de nommer un incompetent, car le processus l'éliminerait en temps voulu. Prenons comme exemple le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes. Personne n'empêche le conseil de nommer quelqu'un qui serait non seulement aveugle mais sourd par dessus le marché. D'ailleurs, je ne suis pas sûr que cela ne s'est pas produit, au moins du point de vue psychologique.

Ce que je voudrais savoir, c'est comment pouvez-vous vous assurer que nous n'ayons que des membres compétents qui soient nommés auprès des commissions? Je suppose que ce que je veux dire, et là je parle de façon non partisane, au nom des Libéraux aussi bien que des Conservateurs, c'est qu'il y a eu, dans le passé, des nominations qui n'avaient aucun sens. Il n'y a pas de doute que les commissions et les conseils qui s'occupent de régler les affaires de notre pays mériteraient que leurs membres soient l'excellence même et ne soient pas nommés pour des motifs politiques. Pourriez-vous néanmoins proposer quelques moyens qui permettraient qu'une recommandation soit présentée à notre Comité pour que le candidat à ce poste puisse être entendu ici?

Mme Menzies: Peut-être pourriez-vous demander à un organisme comme le Congrès du travail du Canada de vous fournir une courte liste des candidats à un tel poste et de vous dire quel est à leur avis ceux qui ont le plus de chances d'être nommés, et vous pourriez alors choisir le candidat parmi ceux qui se trouvent sur cette courte liste, à condition que vous puissiez compter sur la façon dont le Congrès a établi cette liste.

M. Cook: Cela dépendrait de l'organisme et du poste à remplir.

Mme Menzies: Il n'y a pas de doute qu'il faudrait rechercher de quelles circonscriptions ces candidats proviennent. Je crois qu'il y a un processus de triage politique qui fait qu'actuellement il y a des abus dans ce domaine et il faudrait que cela change.

M. Cook: Je ne présente qu'une hypothèse... On ne pourrait tenir une séance à huis-clos sans que les noms des candidats soient mentionnés. Un petit groupe de parlementaires ou autres pourrait faire passer un examen aux candidats, lui poser des questions et lui demander pourquoi ils pensent être compétents pour remplir ce poste, etc. Si ces questions sont posées après la nomination, cela ne sert à rien.

Mme Menzies: D'accord.

M. Cook: Est-ce que cette façon de procéder vous rassurerait?

[Texte]

Ms. Menzies: Well, if one gets down to making a selection and you are not one of a large number of people called to appear before a committee but you are probably going to be selected if the committee finds you acceptable, then I think this would certainly remove a lot of the public committee disadvantage to doing that.

Mr. Cook: The other question is, as chairperson of a board, and this would again be a general question regarding all boards, would it be your view that the chairman of the board should have a tremendous input into who is selected to serve on that board?

Ms. Menzies: Well, I have been on a number of boards and most of the board members have been unknown to me before I sat on the board and I have generally found the breadth of knowledge and experience from the wide selection to be very good. I think the chair of an agency may be consulted, but I do not believe that the chair of an agency should have the say as to who is going to be appointed. I think the chair could be asked if he or she has suggestions.

Mr. Cook: What about in cases where you really feel there is need for an economist or a need for a chartered accountant or a need for a lawyer with background in a particular area in order to strengthen surely the chair should have the responsibility of bringing this to the attention of whoever is making the appointment.

Ms. Menzies: Oh, I agree, the kind of individual that is necessary should be the responsibility of the chair to point out to the appointing committee or to the minister. We report to the Minister of Agriculture. If there are vacancies, and you are not too much restricted by the legislation, one should say, this is the kind of individual we need.

• 1520

Mr. Cook: On your own board, getting back to the specific one again, half of the board is from the producing area. As an economist, how do you feel about this, that the board is set up on that basis?

Ms. Menzies: I disagree with it, because I think it gives the appearance of a bias that I do not believe is there when I sit with the board members and make decisions. I think it is unnecessary, although I understand that when the act was before Parliament it was insisted on by the Parliamentary committee, and so it becomes . . .

Mr. Cook: How many representatives of consumers are on the board?

Ms. Menzies: We have six members on our board at present. We may have no fewer than three and no more than nine. We currently have six people; we have one consumer member in the person of Mrs. Maryon Brechin. But then, when I was appointed, I was accused of being a consumer—and several other things.

Mr. Boynton: We are all consumers.

Ms. Menzies: But to sit as a consumer representative.

[Traduction]

Mme Menzies: Il s'agit de choix, et puisque le nombre des candidats à comparaître devant le Comité n'est pas grand, il est possible que vous serez choisi si le Comité trouve que vous êtes un candidat acceptable. Dans ce dernier cas, bien des objections que j'ai au sujet de ce Comité public disparaîtraient.

M. Cook: L'autre question qui se pose c'est de savoir si dans le cas d'une commission, car il s'agit d'une question d'ordre général, avez-vous pensé que le président de cette commission devrait avoir beaucoup à dire dans les nominations auprès de sa commission?

Mme Menzies: Je fais partie d'un certain nombre de conseils et la plupart des membres m'étaient inconnus lorsque j'ai été nommée. D'une façon générale, j'ai trouvé que les membres des conseils avaient de vastes connaissances et une grande expérience et que leur choix avait été excellent. Je pense qu'on peut consulter le président d'un organisme, mais je ne crois pas que ce soit lui qui devrait décider de la nomination. A mon avis, on peut demander au président s'il a des propositions à faire.

M. Cook: Supposons qu'il y a un besoin absolu d'obtenir un économiste ou un comptable agréé ou un avocat ayant telle expérience pour renforcer la commission, il n'y a pas de doute alors que le président devrait attirer l'attention de la personne chargée de faire la nomination sur ce fait.

Mme Menzies: Oui, c'est au président qu'il incombe d'indiquer au comité de nomination ou au ministre quels sont les besoins du conseil. Nous sommes responsables auprès du ministre de l'Agriculture. Lorsqu'il y a des postes libres et que la loi ne limite pas trop votre action, vous devriez indiquer quel est le genre de candidats dont on a besoin.

M. Cook: Pour revenir à un exemple précis, dans votre conseil la moitié des membres viennent du secteur de la production. A titre d'économiste, qu'en pensez-vous?

Mme Menzies: Je pense que cela fait croire à une tendance qui à mon avis n'existe pas d'après mon expérience des décisions qui sont prises. Pourtant il ne serait pas nécessaire qu'il en soit ainsi mais je crois comprendre que lorsque la loi a été présentée au Parlement, le comité parlementaire avait insisté . . .

M. Cook: Combien y a-t-il de représentants des consommateurs auprès de ce conseil?

Mme Menzies: Il y en a six à l'heure actuelle. Nous n'avons pas le droit d'en avoir moins que trois ni plus que neuf. Pour l'instant, il y en a six et Mme Maryon Brechin est un des membres du conseil qui représente les consommateurs. Lorsque j'ai été nommée, on m'accusait d'être aussi représentante du consommateur et on m'accusait de toutes sortes d'autres choses.

M. Boynton: Nous sommes tous des consommateurs.

Mme Menzies: Oui, mais on m'a reproché de siéger à titre de représentante des consommateurs.

[Text]

Mr. Cook: Yes, I know, but some consumers are more equal than other consumers.

You would not favour a structuring of the board in such a way that, at least to the public, there is an appearance of bias on the board just by the nature of the appointments to it.

Ms. Menzies: No, I would not favour that at all.

Mr. Cook: Thank you very much.

The Chairman: Mr. Anguish, please.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. I find fascinating the description you have given of the council, its relationship to the signatories, and your mandate that you have to carry out. I have a hard time imaginin how that is workable. But, *c'est la vie*, I guess.

What procedures do you have to ensure that your process of gathering information is adequate before you actually make a decision?

Ms. Menzies: We have, usually, a fair amount of information presented to us by the agency itself. We have our own economists and commodity officers and analysts who gather the other necessary information and, with the staff work that is done, the board is presented with the background material. It is the way in which we make all decisions, in which boards make decisions. You get as reliable background information as you can and then, through the experience of the members of the board, you apply yourself to that material and the question in front of you and make your decision.

Mr. Boynton: Tell them also that we get a few trade sources as well, from the processers usually.

Ms. Menzies: Yes, we get information from processers. We have representations many times from processers if they think we are making decisions that may be unbalanced or may be to their detriment. Because of the nature of our work, our sources come from government, from statistical sources, from the private sector, from producers and from processers.

Mr. Anguish: Is there any sort of consultative method you have for calling people before you to discuss decisions that you make?

Ms. Menzies: We do this sometimes before the fact, as I say, if we want decisions. If we think it is something that needs to be known or needs to be better understood, we consult after the fact. Then, if there is a particularly important issue, we are free to call the signatories together to make certain that everybody understands it, that we all understand the implications in every part of the country.

Mr. Anguish: You would view it, then, as a council, as a matter of seeing that the signatories actually gather the information from their sources, the people that would be affected by the decision. Then you rely on their word in the information they give you, the data that comes to you is analysed by your own people and then you make a decision on that basis?

[Translation]

M. Cook: Oui, je sais mais il y a des consommateurs qui sont plus considérés comme consommateurs que d'autres.

Vous ne voudriez pas qu'un conseil soit structuré de façon à donner l'impression, au public tout au moins, qu'il a des préjugés?

Mme Menzies: Non.

M. Cook: Merci.

Le président: Monsieur Anguish, vous avez la parole.

M. Anguish: Merci, monsieur le président. Je trouve fascinante votre description du conseil ainsi que ses rapports avec les signataires ainsi que la description de votre mandat. J'ai bien du mal à me représenter comment tout cela fonctionne mais je suppose que c'est la vie.

Comment pouvez-vous vous assurer que votre processus pour recueillir les renseignements est suffisant lorsque vous prenez une décision?

Mme Menzies: D'habitude l'agence nous fournit une bonne quantité de renseignements. Nous avons aussi nos propres économistes et nos agents de produits et nos analystes qui rassemblent les autres renseignements nécessaires. Donc, après que le travail du personnel est effectué, on fournit au conseil les documents et les antécédents nécessaires. Voilà le processus que nous suivons, que les commissions suivent, pour prendre leurs décisions. Vous rassemblez le plus de renseignements pertinents possibles et en utilisant votre expérience, vous essayez de prendre une décision sur le problème.

M. Boynton: Vous pouvez aussi leur dire que nous consultons aussi les professionnels, des conditionneurs d'habitudes.

Mme Menzies: Oui, nous obtenons des renseignements des conditionneurs. Ceux-ci nous ont souvent présenté des instances lorsqu'ils pensaient que nos décisions n'étaient pas équilibrées ou jouaient à leur désavantage. Vu la nature de notre travail, nos sources sont gouvernementales, qui sont des sources statistiques, qui proviennent du secteur privé, des producteurs et des conditionneurs.

M. Anguish: Est-ce que vous suivez une méthode quelconque lorsque vous convoquez des gens pour discuter des décisions que vous allez prendre?

Mme Menzies: Parfois nous le faisons avant d'avoir pris la décision. Lorsque nous pensons qu'il s'agit d'un sujet qui devrait être connu ou mieux compris, nous faisons des consultations après avoir pris la décision. Lorsqu'il s'agit d'une question d'une importance particulière, nous pouvons convoquer, rassembler les signataires afin de nous assurer que chacun comprend bien quelles sont les répercussions de notre décision pour chaque partie du pays.

M. Anguish: A titre de conseil, vous vous assurez que les signataires se sont procuré en fait les renseignements provenant de leurs sources, des gens qui seront touchés par ces décisions? Donc, vous faites confiance aux renseignements qu'ils vous donnent et ces données sont analysées par votre personnel puis vous prenez votre décision?

[Texte]

• 1525

Ms. Menzies: Well, no, we do not ask the signatories to provide information per se. When signatories are brought together, they are brought together on policy things, more or less. When we are making a decision like the decision relating to the one that Mr. Boynton was talking about as to whether the producer levy should be applied and what the level should be, then we do this through analysing the market situation through the projections in consumption of various meats and, you know, the normal way you make your projections, and look at the financial statement, the financial position in which the agency finds itself, the cost of removing those eggs, and you put this all together and say, with such and such a level this is the position that you are going to be in nine months down the road. And then we recommend either to accept the CIMA proposal or to suggest to the CIMA that they might take a look at the situation again with the other information that we have provided.

Ultimately it is a CIMA decision but we may provide extra input if we think that the extra input is necessary.

Mr. Boynton: Maybe a good illustration, sir, would be in the matter of quota. It is the most controversial subject of any. On the one side you have the processors, that is in chicken and turkey, that want the inventories as low as possible and they argue hard and produce figures to show that they should be lower. On the other side we have the agency representing the producers and they want to produce more. Then there is also an advisory or consultative committee which is comprised of—and each of these agencies has a consultative committee—comprised of different facets of the industry, including consumers, and they deliberate on what the level of quota should be.

For example, two weeks ago the consultative committee for chicken met and gave their opinion on what they felt the level should be for the year 1981. The agency will get that recommendation, the agency will look it over and, of course, in the argument they will have to look at as well is the processors' position because they appear at their meetings and make submissions on what they think the level should be.

So the agency will make a decision on what value there would be in the order. They will submit an order to us for pre-approval which will have taken into consideration all these facets and they will put a value on it. They may not agree with the consultative committee or it may not be equivalent to that. Then when it comes to us for pre-audit, we examine all this information that they have already dealt with, plus an analysis by our own staff, and out of that we will decide whether we can approve such an order or not.

So there is a considerable process of gathering data and also the partisan side of the different aspects of that data that comes forward for the agency's consideration and also for ours.

[Traduction]

Mme Menzies: Non, nous ne demandons pas aux signataires de nous fournir les renseignements. Lorsque nous réunissons les signataires nous discutons de politique, etc. Lorsqu'il s'agit de prendre une décision du genre de celle dont parlait M. Boynton, c'est-à-dire quant à savoir si les droits du producteur devraient être appliqués et à quel niveau, nous arrivons à notre décision en faisant une analyse de la situation du marché. Cette analyse se fonde sur des prévisions de la confirmation des différentes sortes de viande et vous savez comment se font normalement ces prévisions. Vous examinez l'état financier, la situation financière de telle agence, le prix qu'il faut payer pour disposer de ces œufs et en réunissant toutes ces données vous essayez d'établir à quel niveau vous vous trouverez dans neuf mois. Ensuite, nous recommandons soit d'accepter la proposition de l'ACCO ou nous demandons à cet office canadien de commercialisation des œufs de réexaminer la situation compte tenu des autres renseignements que nous avons fournis.

En fin de compte, c'est l'ACCO qui prend la décision et nous fournissons une contribution supplémentaire, si nous pensons que c'est nécessaire.

M. Boynton: Peut-être serait-il bon d'illustrer ceci au sujet des contingentements: ce sujet est celui qui prête le plus à controverse. D'une part vous avez les conditionneurs, c'est-à-dire dans le secteur des poulets et des dindes qui veulent conserver des stocks les moins importants possibles et qui prétendent avec force qu'il faudrait que les stocks soient moins importants et ils fournissent des chiffres en ce sens. D'un autre côté, vous avez l'agence qui représente les producteurs, qui voudraient produire plus. Il y a aussi le comité consultatif, et chacun de ces offices possède un comité consultatif, qui se compose des différents secteurs de l'industrie, y compris des consommateurs, et ce comité établit le niveau auquel devrait se trouver le contingent.

Par exemple, il y a quinze jours, le comité consultatif pour les poulets s'est réuni et a indiqué quel devrait être le niveau pour 1981. L'office prendra acte de cette recommandation et l'examinera et naturellement il se rend compte de la situation des conditionneurs qui participent aux séances, et indiquent à quel niveau ils aimeraient que se situe le contingent.

L'office prendra donc une décision puis nous soumettra un ordre de pré-approbation où on aura tenu compte de tous ces secteurs et il y aura un chiffre établi. Il se peut que l'office ne soit pas d'accord avec le comité consultatif ou il se peut que les chiffres ne soient pas équivalents. Lorsque nous devons donc faire vérification préalable, nous prendrons tous ces renseignements qui ont déjà été traités et en y ajoutant l'analyse faite par notre propre personnel nous en tirerons une décision quant à l'approbation ou le rejet de l'ordre.

Le processus de compilation des données est énorme et il y a aussi un aspect parti pris à toutes ces données, qui sont présentées à l'office et qui nous sont aussi présentées pour être étudiées.

[Text]

Mr. Anguish: So you are a binding arbitrator. Is that your role in the process you just described to me?

Mr. Boynton: No, it is not binding. I will give you an illustration on chicken. Last December we were facing—which we do every year at that time—the need for agencies to have a quota order in place for the coming year. So the agency submitted their quota order to us with certain poundage expressed in it for the year 1980. We were torn between two areas; one, we were not dissatisfied with the level of it but we had to be mindful of the admonition we had given the agency for two months previous, that they must have a quota order in place to enter the year 1980. We were also mindful of the need for that order to be in place and our responsibility as a signatory of the plan. So we approved the quota order. Two weeks later we got appeals from two provinces, Ontario and British Columbia, disputing our decision. So there we had an example of the hearings we were alluding to earlier.

• 1530

Mr. Anguish: So you are a binding arbitrator, but if somebody objects to it, you hold a hearing.

Ms. Menzies: Yes.

Mr. Cook: And then make the same decision all over again.

Ms. Menzies: We may, depending on what we find out. But the producers are still not willing to accept the decision, there would be a signatories meeting and a decision will be made by the signatories.

Mr. Anguish: You mentioned in your opening statement that you felt you were captives of the agencies or the groups you actually regulate.

Ms. Menzies: No, we did not say that. I am sorry. The impression I meant to give was we recognize there is a very great danger of an agency becoming the captive of the body it regulates if it relies too much on a single source of information.

Mr. Anguish: How do you diversify your sources of information?

Ms. Menzies: By having our own staff working independently of the material provided by the agency.

Mr. Anguish: Where would they draw their data from; or would they draw their own data?

Ms. Menzies: Some of it is the same data. Some of it is from the same source. We make use of data provided by the agencies, but we also do our own work. We do not rely only on projections given to us by the staff of regulated agency.

Mr. Boynton: We also have the competitive data I referred to from processors and trade members. It may be that some of it is the same data; for example, both sides will use Agriculture Canada data. But they are also interpreted in their own way.

[Translation]

M. Anguish: Vous êtes donc un arbitre dont la sentence est irrévocable. Est-ce là votre rôle dans le cas de ce processus que vous venez de nous décrire?

M. Boynton: Non, nous n'avons qu'un pouvoir de contrainte. Je vais vous donner l'exemple des poulets: en décembre dernier, comme chaque année à cette époque, les offices devaient établir le contingent pour l'année à venir. L'office nous a donc soumis sa demande de contingents soit un certain nombre de livres pour l'année 1980. Nous étions donc partagés entre deux tendances: nous n'étions pas mécontents du niveau mais nous devions tenir compte de l'avertissement que nous avions donné à l'office pendant les deux mois précédents, c'est-à-dire que nous l'avions averti qu'il fallait que l'ordre de contingent soit prêt avant de commencer l'année 1980. Du reste, nous nous rendions fort bien compte de la nécessité de cette ordonnance et nous étions conscients de nos responsabilités en tant que signataires du projet. C'est ainsi que nous avons approuvé l'ordonnance de contingentement. Deux semaines plus tard, deux provinces, l'Ontario et la Colombie-Britannique, interjetaient appel, contestant notre décision. Vous avez donc là un exemple des audiences dont on a parlé tout à l'heure.

M. Anguish: Bien que vous soyez arbitre dont la décision est irrévocable, vous tenez des audiences dès que quelqu'un conteste, n'est-ce pas?

Mme Menzies: C'est cela.

M. Cook: Vous persistez quand même dans votre décision, n'est-ce pas?

Mme Menzies: Tout dépend de ce que nous trouvons. Si les producteurs contestent encore notre décision, nous organisons une réunion des signataires et ce sont eux qui prennent la décision.

M. Anguish: Vous avez dit dans votre exposé, que vous étiez à la merci des organismes et des groupes que vous réglementez.

Mme Menzies: Non, je n'ai pas dit cela, pardon. J'ai essayé d'expliquer qu'un organisme risquait fort d'être à la merci des groupes qu'il réglementait s'il ne diversifiait pas ses sources de renseignements.

M. Anguish: Et comment vous prenez-vous?

Mme Menzies: Nous demandons à notre propre personnel de travailler indépendamment à partir des documents fournis par l'organisme.

M. Anguish: D'où votre personnel tire-t-il ces données? Compile-t-il lui-même ses propres données?

Mme Menzies: Parfois nous utilisons les mêmes données que le groupe concerné. Parfois, c'est donc la même source. Nous avons également nos propres sources de données et c'est ainsi que nous ne comptons pas uniquement sur les prévisions fournies par le personnel des groupes réglementés.

M. Boynton: Nous disposons également de données qui nous proviennent des concurrents, des usines de transformation ou d'autres membres du même groupe. Parfois il s'agit des mêmes données. Par exemple, les deux parties ont recours aux deux

[Texte]

So we get that point of competitive action going on. It is somewhat of a fail-safe, besides our own exploration.

Mr. Anguish: Could you tell me what you consider the ideal board situation, the make-up of content on the board? You mentioned that half are producers, now.

Ms. Menzies: By legislation, half the board are producers, and also by legislation, there is an expectation that members will be selected from each region of the country.

Mr. Anguish: Is that situation acceptable to the board now?

Ms. Menzies: Yes. We have a member from Manitoba who is the only member from the west, unless you call me from Manitoba. We have two members from Ontario, one member from Quebec, one member from the Maritimes. Is that it?

Mr. Boynton: There are what could be considered as vacancies from what there had been. There had been a representative from B.C., a Mr. Home, who was really the labour representative. But he resigned over a year ago. There was also a member from Nova Scotia, and that vacancy has not been replaced—if you want to call those vacancies.

Mr. Anguish: When you gather your information, do you sometimes do that in co-operation with the Department of Agriculture?

Ms. Menzies: Yes, or with the Department of Consumer and Corporate Affairs. They gather the supporting or necessary information from any government as well as outside source which seems appropriate. We sometimes have studies done for us by Department of Agriculture personnel. According to our act, we must use the Public Service as much as possible, rather than hiring our own people.

Mr. Anguish: I notice in your 1978-79 annual report there is quite a list of tables, containing a lot of information. Would the Department of Agriculture not produce similar information, and is that not a kind of duplication of services?

• 1535

Mr. Boynton: I think if you were to read those tables it would identify the source and some of those will be the Department of Agriculture but those that are not originate in our office.

Mr. Anguish: Okay. Have you ever felt that there are situations where you do not have adequate resources at your disposal to gain the necessary information that you need?

Ms. Menzies: Yes, we have been facing that situation and this is a part of the reason for the reorganization that we had to attempt to provide more of that analytical capacity within our own agency. We put a very high priority on obtaining the right kind of information to aid us in coming to a decision.

[Traduction]

données fournies par Agriculture-Canada. Il y a cependant la question de l'interprétation. La concurrence est donc toujours présente. Ces données nous servent d'appoint, en plus de nos propres calculs.

M. Anguish: Pouvez-vous nous dire ce que constitue un conseil idéal, quelle est la meilleure formation? Vous nous avez dit que la moitié des membres du conseil étaient des producteurs, pour l'instant du moins.

Mme Menzies: Aux termes de la loi, la moitié du conseil est formé de producteurs, mais la même loi prévoit une représentation régionale.

M. Anguish: Est-ce que la situation actuelle satisfait les membres du conseil?

Mme Menzies: Oui. Actuellement, un Manitobain siège au conseil et c'est le seul membre qui soit de l'Ouest, à moins que vous ne décidiez que je représente le Manitoba moi-même. Il y a deux membres représentant l'Ontario, un représentant le Québec, et un autre, les Maritimes. C'est tout, n'est-ce pas?

M. Boynton: Il y a également des vacances. Autrefois, il y avait représentant de la Colombie-Britannique, M. Home, qui était un représentant des travailleurs. Il a démissionné il y a un an. Il y avait autrefois également un membre représentant la Nouvelle-Écosse et on ne l'a pas encore remplacé.

M. Anguish: Quand vous compilez des renseignements, le faites-vous en collaboration avec le ministère de l'Agriculture.

Mme Menzies: En effet, et parfois nous demandons l'aide du ministère de la Consommation et des Corporations. Ces ministères recueillent tous les renseignements nécessaires à l'appui d'un cas, auprès de toutes les administrations en cause, et auprès de sources extérieures aussi, au besoin. A l'occasion, nous demandons aux fonctionnaires du ministère de l'Agriculture de préparer des études pour nous. Aux termes de la loi qui nous régit, nous devons faire appel à la Fonction publique dans toutes les mesures du possible plutôt que d'embaucher notre propre personnel.

M. Anguish: Je remarque dans votre Rapport annuel de 1978-79 une liste impressionnante de tableaux, contenant toute une gamme de renseignements. Le ministère de l'Agriculture ne produit-il pas des renseignements semblables? Vos renseignements ne font-ils pas double emploi?

M. Boynton: A la lecture de ces tableaux, vous remarquerez que la source en est souvent le ministère de l'Agriculture. Dans les autres cas, c'est notre bureau qui les prépare.

M. Anguish: Très bien. Avez-vous pu constater à l'occasion que vous n'avez pas les ressources nécessaires pour obtenir les renseignements dont vous avez besoin?

Mme Menzies: En effet, c'est arrivé et c'est la raison pour laquelle nous avons décidé de procéder à une réorganisation car nous avons besoin, au sein de notre organisme, de personnel en plus des analystes. Pour nous, obtenir les bons renseignements constitue une priorité car c'est vital pour prendre une décision.

[Text]

Mr. Anguish: Thank you very much.

The Chairman: May I ask you a couple of questions? You do have hearings in which the public appears and can make a contribution. They can present evidence, testimony, whatever. What type of notice do you give for this?

Ms. Menzies: 45 days.

The Chairman: How do you publish that notice?

Ms. Menzies: It goes in the *Canada Gazette*. Miss Leah may be able to answer that question.

The Chairman: You are also required to put some into the farm journals.

Ms. Menzies: Oh, yes; we go to the farm journals, the weeklies, the major national dailies.

The Chairman: Do you have a list of people in your roster that are constant interveners or constantly interested, and do you mail notice to them as well?

Ms. Menzies: Yes, we do.

The Chairman: Is that list of people to whom you mail public?

Ms. Menzies: I would think so.

The Chairman: And anybody who wants to be put on that list can be.

Ms. Menzies: Yes. I do not know whether people know that it is there but we attempt to inform as many people as possible if they want to get on such a list.

The Chairman: Do you feel the 45-day notice period is sufficient? We know that the Combines Branch was looking into the Eastern Canadian Potato Marketing Plan and felt that the 45 days were not adequate. Do you have any other complaints of this nature?

Ms. Menzies: Yes, we did have another complaint from Ontario and I think in this regard there were other constraints. First of all, there was a good deal of publicity before the fact of the actual calling of the date of the meetings and also, had we delayed, say, taken 60 days, we would have run into the potato harvest and we would have had to delay for another two or three months.

The Chairman: So you do not want an inflexible notice period. There will be cases where you will have to act a little quickly.

Ms. Menzies: Yes, although we never act within a shorter period than 45 days.

The Chairman: This is just a general question. Do you feel that the full range of public interest is brought before you, at least within the terms of your mandate? Do you feel that consumer groups, producers, provinces and other federal departments have adequate opportunity to appear before you?

[Translation]

M. Anguish: Merci.

Le président: Puis-je vous poser quelques questions? Vous tenez des audiences publiques et n'importe qui peut y participer. Le public peut présenter des documents probants, des témoignages, que sais-je encore. Quel genre d'avis donnez-vous auparavant?

Mme Menzies: Quarante-cinq jours.

Le président: Et quelle est votre méthode pour publier ces avis?

Mme Menzies: nous utilisons la *Gazette du Canada*. Mlle Leah peut vous donner des précisions.

Le président: Mais vous devez également faire de la publicité dans les journaux agricoles, n'est-ce pas?

Mme Menzies: Oui. Nous utilisons les journaux, les hebdomadaires, et les grands quotidiens nationaux.

Le président: Existe-t-il une liste des gens qui font des contributions régulières, qui s'intéressent constamment à ce que vous faites, et envoyez-vous des avis à ces gens séparément?

Mme Menzies: Oui, nous le faisons.

Le président: Est-ce que la liste de ces gens est rendue publique?

Mme Menzies: Je pense que oui.

Le président: Quelqu'un qui voudrait joindre son nom à cette liste, pourrait-il le faire?

Mme Menzies: Bien sûr. Je ne sais pas si tout le monde sait que c'est possible, mais nous nous efforçons de renseigner les gens au maximum, pour qu'ils sachent qu'ils peuvent faire inscrire leur nom sur cette liste.

Le président: Pensez-vous qu'un débat de 45 jours après la publication de l'avis est suffisant? Nous avons appris que la direction des coalitions qui étudiait le projet de mise en marché des pommes de terre pour l'Est canadien estimait que 45 jours ne suffisaient pas. Avez-vous été saisis de plaintes de ce genre?

Mme Menzies: En effet. L'Ontario nous a saisi d'une plainte à ce propos et je pense qu'il y en a eu d'autres. tout d'abord, il y a eu beaucoup de publicité bien avant qu'on fixe la date des réunions mais si nous avions repoussé cette date, si le délai avait été porté à 60 jours, il aurait fallu tenir compte de la récolte des pommes de terre et nous aurions dû attendre encore 2 ou 3 mois.

Le président: Vous ne préconisez donc pas un délai variable? Dans certains cas, il vous faut agir sans tarder, n'est-ce pas?

Mme Menzies: Oui, même si le délai n'est jamais inférieur à 45 jours.

Le président: J'ai une question d'ordre général à poser. Estimez-vous que vous êtes en mesure de protéger toute la gamme des intérêts du public, du moins aux termes de votre mandat actuel? Estimez-vous que les groupes de protection des consommateurs, les producteurs, les gouvernements provinciaux, les autres ministères fédéraux, ont pleine possibilité de comparaître devant vous?

[Texte]

Ms. Menzies: Certainly in this last set of hearings, and Mr. Boynton can reply for earlier hearings, I cannot put my finger right now on a group that was not represented, excepting perhaps dealers. We do invite people to speak from the audience and we had a few dealers speaking from the audience at the conclusions of our hearings.

The Chairman: Who represents consumers on this thing?

Ms. Menzies: The Consumers' Association appears and, then, perhaps some social action groups might also be speaking on behalf of consumers.

The Chairman: Do they generally appear at every one of your meetings?

Ms. Menzies: Yes, they always appear; the consumers' Association always appears.

The Chairman: Who funds them?

Ms. Menzies: They obtain some of their funds through voluntary associations and they do get a government grant.

The Chairman: Do you fund any groups to appear before you?

Ms. Menzies: No, we do not.

The Chairman: You mentioned that you favoured that perhaps you might. One of your recommendations was perhaps funding for public interest groups.

Ms. Menzies: Yes.

The Chairman: At the advisory stage.

Ms. Menzies: Right.

The Chairman: And at the hearing stage.

Ms. Menzies: Yes.

• 1540

The Chairman: Do you want the funding to come through your operation or do you want it to go through some outside agency?

Ms. Menzies: It would be preferable if it were to go through some outside agency. I say it would be preferable because it just seems complicated if it were to come through the council. We have been attempting to have the agencies fund the consumer representative on their advisory councils. The CEMA organization has within the last year or two been paying the expenses of the consumer representative on their advisory committees. The other two agencies have not yet picked this up but this is something that we are hoping to do.

When the Consumers' Association appeared before the potato hearings they had a very good and a very thick brief. We were not able to reproduce it ourselves because we are a small organization and did not have the facilities; Consumer and Corporate Affairs volunteered to reproduce this brief for the Consumers' Association. I think they get a fair amount of co-operation where they can; it may not be written into provisions already.

The Chairman: In the fair process at hearings which is, of course, of main concern to us for every agency, the whole

[Traduction]

Mme Menzies: Ce fut le cas du moins lors des dernières audiences et M. Boynton pourra vous donner des précisions sur les autres audiences. Je ne saurais vous dire quel groupe précisément n'a pas été représenté, si ce n'est celui des commerçants peut-être. Nous invitons les gens de l'auditoire à prendre la parole et il y a eu quelques marchands qui l'ont fait à la fin de nos audiences.

Le président: Qui représente les consommateurs?

Mme Menzies: L'Association des consommateurs comparaît et ensuite, il est possible que des groupes d'action sociale viennent présenter le point de vue des consommateurs.

Le président: Est-ce vrai dans le cas de toutes les audiences?

Mme Menzies: Oui. L'Association des consommateurs revient fidèlement.

Le président: De qui reçoit-elle ses fonds?

Mme Menzies: Des associations bénévoles, en partie, mais elles touchent également une subvention du gouvernement.

Le président: Donnez-vous des fonds vous-même à certains groupes qui comparaissent?

Mme Menzies: Non.

Le président: Vous avez dit que vous préconisiez cela. Une de vos recommandations était le financement de certains groupes de protection de l'intérêt public.

Mme Menzies: En effet.

Le président: Au stade consultatif?

Mme Menzies: C'est cela.

Le président: Et également au moment des audiences?

Mme Menzies: Oui.

Le président: Voudriez-vous procéder vous-mêmes à l'administration de ces fonds ou préférez-vous que ce soit un autre organisme qui s'en charge?

Mme Menzies: Il serait préférable que ce soit un autre organisme. Je dis que ce serait préférable parce que ce serait trop compliqué que le Conseil s'en charge. Nous avons essayé de faire en sorte que les organismes financent les représentants des consommateurs qui font partie des conseils consultatifs. L'Office de commercialisation des œufs défraie les représentants des consommateurs qui siègent à ces comités consultatifs depuis un an ou deux. Les deux autres organismes n'en ont pas encore fait autant mais c'est une chose que nous souhaitons vivement.

Quand l'Association des consommateurs a comparu lors des audiences sur les pommes de terre, elle a présenté un mémoire volumineux. Nous n'avons pas pu le publier nous-mêmes car nous sommes trop petits et nous n'avons pas les installations nécessaires. Le ministère de la Consommation et des Corporations s'en est chargé. Je pense que l'Association essaye d'obtenir toute la collaboration possible; ce n'est pas encore un fait établi.

Le président: Une de nos principales préoccupations est la conduite équitable des audiences tenues par les divers organis-

[Text]

openness and fair procedures, one of our recommendations involved using an administrative procedures act, whereby every agency would be bound by certain rules which would codify the rules of natural justice in essence, the right to a fair hearing, the right to cross-examine, the right to written reasons and that sort of thing. How would that apply to your council?

Ms Menzies: When you are talking about natural justice in your hearings, if you are saying that it should all be always publicized and open to everybody and advance notice and all the rest of it be given, it would complicate greatly and make some of our work impossible.

The Chairman: Why?

Ms. Menzies: Because of the time constraints. Some of our decisions have to be rendered within 48 or 72 hours by the nature of the decision that is involved, the pricing decision, for example.

The Chairman: Why does a pricing decision have to be rendered within 72 hours of when you get notice of it?

Ms. Menzies: Because a price change takes place. The notice comes out on a Thursday and it is for a change the following Monday.

The Chairman: Okay. So there are a number of procedures that you have to undertake whereby you cannot give the world notice and give them 45 days to come in and make a submission and everything else.

Ms. Menzies: That is right.

Mr. Boynton: I might clarify Ms Menzies' comment. On the matter of price situation, what usually arises is a dispute between CEMA and a member province and then arbitration is provided. So we have to call in arbitration within 72 hours after we are notified.

The Chairman: But the two parties would have the opportunity of being there.

Mr. Boynton: Pardon me, just a minute now. It varies with the provinces. That is the case in Quebec, in the other provinces there is provision for arbitration in the agreement between CEMA and that province but if they cannot agree on an arbitrator—and they often name a member of the council as an arbitrator—then, the council has to act. So in those circumstances it has to be done very quickly within 72 hours; the arbitration has to proceed at the end of that time.

The Chairman: Okay but obviously the two parties have adequate notice because they are involved in that dispute and they have called you in.

Ms. Menzies: Yes.

The Chairman: Would an administrative procedures act hamstring any of the agencies that you are responsible for, provincial or federal?

Ms. Menzies: I could investigate and reply later.

The Chairman: Could you really? That would be very helpful to us.

[Translation]

mes, qu'il existe des procédures établies et justes. Dans nos recommandations, nous préconisons une loi sur les procédures administratives aux termes de laquelle chaque organisme devrait se conformer à certaines règles qui seraient le reflet essentiellement des règles de justice naturelle, du droit à une audience juste, du droit de procéder à un contre-interrogatoire, du droit au dépôt de documents écrits, et ainsi de suite. Comment cela s'appliquerait-il à votre conseil?

Mme Menzies: L'application de la justice naturelle à nos audiences, dans la mesure où cela signifie que les audiences doivent être annoncées publiquement, accessibles à tous et faire l'objet d'un avis, etc., compliquerait grandement notre travail et nous rendrait la tâche impossible.

Le président: Pourquoi donc?

Mme Menzies: En raison des contraintes de temps. Certaines de nos décisions sont rendues dans un délai de 48 à 72 heures et nous ne pouvons pas faire autrement, à cause de la nature de la décision. Par exemple, c'est le cas de toute décision sur les prix.

Le président: Pourquoi devez-vous rendre une décision sur les prix dans un délai de 72 heures après réception de l'avis?

Mme Menzies: Parce qu'il y a changement de prix. Si par exemple l'avis est publié un mardi, le changement entre en vigueur le lundi suivant.

Le président: D'accord. Dans certains cas donc, vous ne pouvez pas toujours publier un avis et laisser s'écouler un délai de 45 jours pour permettre à ceux qui veulent se faire entendre de préparer un mémoire, n'est-ce pas?

Mme Menzies: C'est bien cela.

M. Boynton: Je voudrais apporter certaines précisions. Dans le cas des prix, il arrive souvent qu'il y ait conflit entre l'OCCO et une province, si bien qu'il y a arbitrage. Nous devons donc procéder à l'arbitrage dans les 72 heures suivant l'avis.

Le président: Les deux parties ont cependant l'occasion de se faire entendre, n'est-ce pas?

M. Boynton: Excusez-moi, je vous arrête un instant. Tout dépend de la province. Dans le cas du Québec, c'est vrai. Dans le cas des autres provinces, l'arbitrage est prévu dans l'accord conclu entre l'OCCO et la province mais si les deux parties ne s'entendent pas sur le choix de l'arbitre, qui très souvent est un membre du conseil, le conseil doit agir. En pareil cas, il faut que ce soit fait sans tarder, dans les 72 heures qui suivent. L'arbitrage suit immédiatement l'expiration de ce délai.

Le président: D'accord. De toute évidence, les deux parties sont avisées en temps utile car manifestement, elles sont dans une situation de conflit et elles doivent faire appel à vous.

Mme Menzies: C'est cela.

Le président: Est-ce qu'une loi sur les procédures administratives entraverait le travail des agences dont vous êtes responsable, au niveau fédéral ou provincial?

Mme Menzies: Il me faudrait y réfléchir et je vous répondrai plus tard.

Le président: Je vous en saurais fort gré.

[Texte]

Ms. Menzies: I cannot say that off the top of my head.

The Chairman: That would be most helpful to us. Another area that you have mentioned is overlap. And how your powers are circumscribed and are fraught with problems of the constitution. I am very unfamiliar with your operation, so could you just maybe back up a little bit and tell us some of the conflicts that this causes, or are you the outgrowth of this type of jurisdictional overlap? Your function is brought about because of concurrent constitutional jurisdiction in the area of farm products, and so you are the attempt to resolve that type of overlap. You are one way that it is done.

• 1545

Ms. Menzies: Well, when we sit down at a signatories meeting with representatives of the producers and the supervisory boards in the provinces, and all the provinces are represented in this manner, it is, in a great sense, a mini-constitutional conference—it is a federal-provincial conference every time we sit down. We have a plan that generally guides the manner in which the operation will work but there is always a high degree of compromise and consideration and negotiation conflicting with what a minister may want for his own province. So there is always give and take, and we always come to some kind of a solution, but it is always a compromise solution within the terms of the agreement.

The Chairman: We should have had you in Ottawa two weeks ago.

Mr. Boynton: We have a lot of sympathy for that.

The Chairman: What are the major complaints that you get?

Ms. Menzies: The major complaints, I would say, really centre around the interface between the regulated producer sector and the unregulated processor sector. Making these two meet and operate smoothly is difficult.

The Chairman: Give me an example, would you please?

Ms. Menzies: Well, as Mr. Boynton was saying, in striking a quota, for example, it is very frequently in the interests of the processors to have a lower supply than the producers would like to produce, relating to the supply management. There are always problems there.

The Chairman: So that major concern is one as to what your decisions are, not the process by which those decisions are arrived at?

Ms. Menzies: Well, that concern is because the industry is outside the agency decision-making process to a high degree, and it is the council that has to balance this out and bring this into consideration and make certain that the act operates so that it does not disadvantage this sector.

The other area is complaints from consumers who may feel that the marketing board structure that we are administering is expensive and inefficient, and results in higher costs than they would have to pay if it were totally unregulated.

[Traduction]

Mme Menzies: Je ne puis pas vous répondre au pied levé.

Le président: Votre réponse nous sera très utile. Vous avez également parlé du chevauchement et comment les problèmes constitutionnels rognent vos pouvoirs. Je ne connais pas très bien votre fonctionnement, si bien que je vous prie de revenir en arrière et de nous dire quels conflits cette situation provoque, quelle possibilité vous avez de surmonter ce chevauchement de compétences? Vous existez parce que dans le domaine des produits agricoles, les compétences sont doubles en vertu de la constitution et le chevauchement doit être surmonté. C'est votre principale raison d'être.

Mme Menzies: Quand nous rencontrons les signataires, quand nous rencontrons les représentants des producteurs et des conseils de surveillance provinciaux, conseils qui existent dans toutes les provinces, il s'agit, en grande partie, d'une sorte de mini conférence constitutionnelle. Chaque fois que nous nous réunissons, c'est une conférence fédérale-provinciale. Nous avons en général un plan pour nous guider dans le fonctionnement d'une opération donnée mais il y a toujours de nombreux compromis et nous devons tenir compte, dans les négociations, de la volonté d'un ministre provincial par exemple. C'est un processus de négociation et nous aboutissons toujours à une solution, qui est toujours une solution de compromis, précisée dans l'entente.

Le président: Vous auriez dû être présente à Ottawa il y a quinze jours.

M. Boynton: Toutes nos pensées étaient ici.

Le président: Quelles sont les principales plaintes que vous recevez?

Mme Menzies: C'est presque invariablement à cause du décalage qui existe entre un secteur de production réglementé et le secteur de transformation qui ne l'est pas. Pour que les deux secteurs s'emboîtent harmonieusement, il faut savoir s'y prendre.

Le président: Ayez l'obligeance de me citer un exemple.

Mme Menzies: Ainsi que l'a dit M. Boynton, quand il s'agit de déterminer un contingentement par exemple, très souvent, les représentants du secteur de la transformation ont intérêt à limiter l'offre, à la maintenir en deçà de ce que souhaitent les producteurs. Il y a toujours des problèmes de ce côté-là.

Le président: La principale préoccupation est de rendre la décision, non pas le processus qui aboutit à la décision, alors?

Mme Menzies: Les difficultés surgissent du fait que l'industrie est étrangère à l'organisme qui prend les décisions. Le conseil doit donc compenser ces difficultés et appliquer la loi en se gardant bien de le faire au préjudice de ce secteur-là.

Par ailleurs, certains consommateurs prétendent que cette structure d'organismes de mise en marché, cette administration, coûte cher et est inefficace. A cause d'elle, les coûts montent en flèche et le consommateur doit payer plus qu'il ne paierait si toute réglementation était abolie.

[Text]

The Chairman: This is the conclusion which someone might come to, looking at the complexities of it, that the only solution is total deregulation in the area of marketing. Do you have any comments on that?

Mr. Boynton: Yes. If we come back to that, we will come back to the reasons why the legislation came in, and it came in partly as a result of the chicken and egg war when Quebec tried to stop Ontario's chickens. First of all, it was Quebec's eggs moving into Ontario, and Ontario tried to stop that; and then there were Ontario's chickens trying to get into Quebec and there were measures taken this way. Then it led into other products as well, apples, plywood, and it became a tit-for-tat game between Manitoba and B.C. and you name it. It got to be quite a difficult and perplexing thing for provincial governments, especially the provincial agricultural ministries. So this attempt was made and it was the only solution, it was felt, that would bring some order to the situation.

• 1550

Going back to that, and I do not think, if I read the minds of most ministers of agriculture I talk to, that they would want to go back to that situation.

The Chairman: Do you have many people complaining to you about an unnecessary paper burden?

Ms. Menzies: No. Another complaint that is very real is the tendency of the provinces to bargain for a larger and larger share of the market.

The Chairman: Of what?

Ms. Menzies: Of the market available, of the total that is available.

Mr. Boynton: And this infringes on a constitutional question. In our act, of course, it provides that there shall be freedom of interprovincial trade, but when you get down to the realities of the negotiation process and the political manoeuvring between one province and another, they all pay lip service to this principle that there should be no restrictions on interprovincial trade, but really their first defence is: we want to ensure that we have what we consider to be a fair share of the market. So they really work against that principle, that constitutional principle.

The Chairman: It is not a constitutional principle yet.

Mr. Boynton: Not yet, no. Right.

The Chairman: Are you suggesting it should be.

Mr. Boynton: Yes. Thank you for the correction, but I am going back to the BNA Act which is the reference point. This is what we all subscribe to as a principle. We try to see that it is not fractured any more than we can help. All I am saying is that this is a force that is moving all the time against that principle, whether we like it or not, and it was amplified a couple of weeks ago in the discussions here in town.

The Chairman: Would you like to see a principle in the constitution of free interprovincial trade so that a producer

[Translation]

Le président: Face à la complexité de votre fonctionnement, c'est une conclusion que l'on pourrait tirer et on pourrait revendiquer l'abolition pure et simple des règlements en ce qui a trait à la mise en marché. Que répondez-vous à cela?

M. Boynton: En effet. Si nous en arrivions là, nous nous retrouverions aux prises avec les difficultés qui ont donné le branle à la mesure législative. En effet, nous devrions revivre la guerre de l'œuf et du poulet, à l'époque où le Québec a essayé d'interdire la commercialisation des poulets d'Ontario chez lui. Tout d'abord, les œufs québécois étaient vendus en Ontario et l'Ontario y a mis un terme. Ensuite, le Québec a essayé d'interdire son marché aux poulets ontariens. On a ensuite parlé d'autres produits qui comme les pommes et le contreplaqué, ce qui a entraîné toute une série d'échanges du tac au tac entre le Manitoba, la Colombie-Britannique, et tout le reste. Cela a créé une situation assez difficile et délicate pour les gouvernements provinciaux, particulièrement pour les ministres provinciaux de l'agriculture. On a donc fait cette tentative qui, d'après nous, était le seul moyen de remettre de l'ordre dans cette situation.

Si j'ai bien deviné l'opinion de la plupart des ministres de l'Agriculture, je ne crois pas qu'ils voudraient retourner à cette situation.

Le président: Est-ce que bien des gens se plaignent à vous de la paperasserie inutile?

Mme Menzies: Non. Une autre plainte bien fondée porte sur la tendance qu'ont les provinces de tenter d'obtenir une part toujours plus grande du marché.

Le président: De quel marché?

Mme Menzies: Du marché disponible, dans son ensemble.

M. Boynton: Cela touche une question constitutionnelle. Évidemment notre constitution établit le principe de la liberté du commerce interprovincial. Dans la réalité des processus de négociation et de manœuvre politique entre les provinces, toutes défendent ce principe de l'absence de restriction dans le commerce interprovincial; toutefois, dans la réalité, ils veulent d'abord s'assurer d'obtenir ce qu'ils considèrent leur juste part du marché. Leurs efforts vont donc à l'encontre de ce principe constitutionnel?

Le président: Il ne s'agit pas encore d'un principe constitutionnel.

M. Boynton: Non, pas encore. Vous avez raison.

Le président: Pensez-vous que ce devrait l'être?

M. Boynton: Certainement. Je vous remercie de m'avoir repris, mais j'utilise l'Acte de l'Amérique du Nord britannique comme point de référence. Cela constitue le principe que nous respectons tous. Nous tentons de nous assurer que le principe sera respecté le plus possible. J'affirme simplement que nous sommes en présence d'une force allant constamment à l'encontre de ce principe, que nous soyons d'accord ou non; ce mouvement a pris de l'ampleur il y a quelques semaines lors des discussions qui se sont tenues ici.

Le président: Voudriez-vous que la Constitution établisse le principe de la liberté du commerce interprovincial de sorte

[Texte]

could go right to the courts to get a remedy as opposed to coming to you?

Mr. Boynton: Well he does not come to us now anyway.

The Chairman: Or to the local board.

Ms. Menzies: Within the provinces, the super boards have significantly more power than the National Farm Products Marketing Council has in the federal area, because they are governed by provincial legislation, and they can act within their own province in making regulations if they need to.

Mr. Boynton: You were asking Ms. Menzies about the areas of objections we encounter. One of them, and it is not the least by any means, is the conflict with the agencies. They are always resisting our alleged intrusion and so we always have to be working on trying to get an understanding of what we require. For example the supervisory board in Ontario, and this is similar to many other statutes of many other provinces, is provided with the power to make regulations, but in those regulations it makes, it sets forth the rules, so to speak, that they expect those supervised to comply with.

In our case, if we attempt to do that, even informally, we are challenged by the agencies. So if we had the power to make regulations—it is not an ambition to get more power, not in my book, anyway—it would be an objective by which we could cite the rules of the game between us, the supervisors, and those who are supervised. Without them, anytime we have attempted to issue a memorandum to them, it has been challenged: That is none of your business. So the persuasion act has to come in. That is the significance of not being able to make regulations.

The Chairman: Right. I have no more questions. Are there any other questions? Mr. Berger.

Mr. Berger: I assume that the whole purpose of marketing agencies is to maintain prices for the producers and to assure them certain revenues year in and year out. Is that correct?

• 1555

Mr. Boynton: It is to assure them their cost of production, to return their cost of production, and stability of markets. That is generally it. I could read from the act, of course. The mandate is, by an agency, to ensure a competitive agriculture, which you can read a lot of things into but certainly competitive would suggest that there be competitive prices.

Mr. Berger: Yes. Has any calculation been made, or do you make calculations from time to time, of what the cost to the consumer is for maintaining this kind of system?

Mr. Boynton: We continue a monitoring of our own of the spread in prices between the farm gate—that is the only area to which our responsibility really lies. But from a matter of over-all concern in our mandate to consumers and the rest of society, we do maintain a comparison of statistics on the

[Traduction]

qu'un producteur puisse s'adresser directement aux tribunaux pour obtenir un redressement, plutôt que de s'adresser à vous?

M. Boynton: Il ne s'adresse pas encore à nous, de toute façon.

Le président: Il pourrait s'adresser au conseil local.

M. Menzies: Au sein des provinces, les super conseils ont beaucoup plus de pouvoirs que le Conseil national de mise en marché des produits de ferme au niveau fédéral, et cela parce qu'ils sont régis par une loi provinciale et parce qu'ils peuvent agir au sein de leur propre juridiction en établissant des règlements si c'est nécessaire.

M. Boynton: Vous demandiez à M. Menzies quelles étaient les principales plaintes que nous recevions. Entre autres, ce qui n'est pas négligeable, il y a les plaintes au sujet des conflits avec les agences. Elles résistent toujours à notre prétendue intrusion et nous nous sommes donc toujours efforcés de faire comprendre nos besoins. Par exemple, en Ontario comme dans d'autres provinces, le Conseil de surveillance est autorisé à faire des règlements; toutefois, dans ces règlements, ils établissent des règles qu'ils s'attendent à voir respecter par ceux qui sont surveillés.

Pour notre part, si nous essayons de faire cela, même de façon officielle, les agences mettent en question notre droit d'agir ainsi. Je n'ai absolument pas l'ambition d'obtenir plus de pouvoirs, mais si nous étions autorisés à imposer des règlements, cela serait un bon moyen de préciser les règles du jeu entre nous, les surveillants, et les surveillés. Actuellement, en l'absence de cette possibilité, chaque fois que nous avons tenté de leur envoyer une note de service, elle a été rejetée, on nous a dit que ce n'était pas notre affaire. Il faut donc qu'une mesure législative de persuasion soit adoptée. Voilà ce qui se produit quand on n'est pas en mesure d'imposer des règlements.

Le président: C'est bien. Je n'ai plus d'autres questions. Quelqu'un d'autre désire-t-il intervenir? Monsieur Berger.

M. Berger: Je présume que la grande raison d'être des organismes de mise en marché est de maintenir les prix pour les producteurs et de leur assurer certains revenus pendant toute l'année. Est-ce exact?

M. Boynton: Leur but est d'assurer que les producteurs recouperont au moins leurs frais de production, et ils s'occupent également de maintenir la stabilité des marchés. C'est à peu près tout. Évidemment, je pourrais vous lire des extraits de la loi. Le mandat confié à une agence est d'assurer la concurrence au sein de l'agriculture, ce qui peut vouloir dire des choses; toutefois, par concurrence, on entend certainement que les prix doivent être concurrentiels.

M. Berger: Je vois. Calcule-t-on, à l'occasion, ce que cela coûte au consommateur pour maintenir un tel système?

M. Boynton: Nous maintenons notre propre surveillance de l'écart entre les prix à la ferme... c'est de fait notre seule responsabilité. Toutefois, puisque notre mandat nous confie, au sens large, une responsabilité face aux consommateurs et à la société, nous établissons une comparaison des statistiques rela-

[Text]

wholesale prices and the retail prices. We do that, so it is an ongoing monitoring job we do.

Mr. Berger: But, for example, if there were deregulation in this area, you would not determine what price levels would be or the production would be?

Mr. Boynton: Well, first of all we would go back to the . . . If there was no marketing plans, as prior to their inception we would have situations where, because of temporary over-supply, eggs might sell for three dozen for \$1.00 and then at other times be probably too high. So we would return to that kind of situation. There would be more violent swings in the price of eggs at the farm gate level.

But we also find, as I said about the monitoring exercise a moment ago, a lot of swings that are difficult to explain in the price variances after the farm gate. You are posing the question of what would happen if this thing were removed. I suppose there would be one less witness to that performance, the fluctuations that go on after the farm gate.

Mr. Berger: I take it that there is no over-supply, or I think the big controversy a number of years ago was that there were a lot of eggs being destroyed or something like that, or rotten eggs . . .

Mr. Boynton: There is an over-supply now but it is being disposed of through the management of the agency.

Mr. Berger: How are they disposed of?

Mr. Boynton: Through the breakers. The breaker market is a secondary market. There is a table market and then there is a breaker market. So there are sales to breakers and then there are also some sales affected in export as well.

Ms. Menzies: Under the system that we have, when there is a surplus of eggs there is a levy put on producers and this helps to pay for getting rid of the surplus eggs. Most of them go into the export market.

Mr. Berger: Where are they exported to? Do we get a price that reaches, or that comes close to, the fair market value or are they exported . . .

Ms. Menzies: This is why the producers have to pay out of their own pockets to assist in removing the surplus from the market, and they do not get the same price that they would get under their cost of production formula in Canada.

Mr. Berger: Where are they exported to?

Ms. Menzies: Well, I do not know where they are exporting now . . .

Mr. Boynton: Some of it is the Middle East.

Ms. Menzies: There is a good market in Europe right now.

Mr. Boynton: Some of it is the Middle East right now.

Mr. Berger: What is the breaker market? What do they do with that? Would they use it in by-products.

[Translation]

tives aux prix de gros et aux prix de détail. Il s'agit donc d'un travail de surveillance continue.

M. Berger: Cependant, s'il y avait réglementation de ce secteur d'activités, vous ne détermineriez pas ce que seraient les prix ou le niveau de production, n'est-ce pas?

M. Boynton: Tout d'abord, nous retournerions à la . . . s'il n'y avait pas de régime de mise en marché, ce serait comme avant, c'est-à-dire qu'en raison d'une surproduction temporaire, les œufs pourraient se vendre trois douzaines pour \$1 pendant un certain temps, pour ensuite être offerts à un prix exorbitant. C'est là le genre de situation que nous connaîtrions à nouveau. Il y aurait des écarts plus violents entre les prix des œufs à la ferme.

Comme je le disais il y a quelques instants en parlant de notre surveillance, nous avons également constaté de grands écarts dans les prix à l'extérieur de la ferme, écarts difficiles à expliquer. Vous me demandez ce qui se produirait si nos services étaient éliminés. Je présume qu'il y aurait un organisme de moins pour assister aux fluctuations des prix à l'extérieur de la ferme. Ce serait l'un des effets constatés.

M. Berger: Sauf erreur, à l'heure actuelle, il n'y a pas de surproduction; il y a quelques années, il y avait eu toute une controverse à propos du grand nombre d'œufs détruits ou pourris . . .

M. Boynton: A l'heure actuelle, il y a une surproduction qui est toutefois écoulée grâce au travail de gestion de l'agence.

M. Berger: Comment fait-on cela?

M. Boynton: Avec les œufs brisés. Le marché des œufs brisés est un marché secondaire. Il y a un marché pour les œufs de table, puis un pour les œufs brisés. Nous vendons donc une certaine quantité d'œufs brisés, puis nous avons également recours à l'exportation.

Mme Menzies: Dans le cadre de ce système, lorsqu'il y a un surplus d'œufs, une taxe est imposée aux producteurs, ce qui aide à payer les frais de transaction pour cette production excédentaire. Le gros de cet excédent va au marché de l'exportation.

M. Berger: Vers quels pays ces œufs sont-ils exportés? Obtenons-nous un prix se rapprochant de la valeur équitable de ces œufs, où sont-ils exportés . . .

Mme Menzies: C'est pourquoi les producteurs doivent payer de leur poche, pour aider à éliminer ce surplus du marché; ils n'obtiennent pas le même prix qu'aux termes de la formule du coût de production en vigueur au Canada.

M. Berger: Vers quels pays ces œufs sont-ils exportés?

Mme Menzies: Pour l'instant, je l'ignore . . .

M. Boynton: Une certaine partie de la surproduction va au Moyen-Orient.

Mme Menzies: Actuellement, le marché européen est assez intéressant.

M. Boynton: Une partie de la production est présentement envoyée au Moyen-Orient.

M. Berger: En quoi consiste le marché des œufs brisés? Que fait-on avec ces œufs? Les utilise-t-on dans des sous-produits?

[Texte]

Ms. Menzies: Yes, in the egg melange that they use for scrambled eggs, in macaroni and other products, bakery products.

Mr. Berger: I have just come back from a trip to some refugee camps. There were people there having a lot of difficulty finding anything to eat. I just wonder what happens to surpluses.

• 1600

The Chairman: Yes, Mr. Milligan.

Mr. Milligan: At least one of the consistent themes I think the committee has heard in its sessions with other agencies and with federal departments is probably a trend for more openness in regulatory decisions, whether agency or departmental, and paying more attention to assessing and disclosing the costs and benefits and the distributive effects of regulatory decisions; the question of who wins and who loses. We know there has been a fair amount of writing and study lately on the question of the distributive effects of agricultural marketing programs and the question of the transfer of income from consumers generally to producers. If we accept the purpose of the regulatory system, which is to preserve the industry on a stable basis, ensuring it a fair rate of return, and if we accept the fact that that may entail—because there will be peaks and hollows in pricing under a competitive situation—that in some areas the consumers may pay higher prices than would prevail under competitive conditions, other times they may actually be paying lower than would prevail, because you have evened out that cycle, still there may be, overall, if we do not get it exactly right, an income transfer to producers.

Ms. Menzies: Yes.

Mr. Milligan: It seems to me your agency is involved in at least a review of decisions which could have distributive impact. When you review a quota, you review a pricing formula, then there are—forget about the costs and benefits, that might be hard to deal with here. What is more important is the question of who wins, who loses, and by how much.

Do you, as a matter of course, assess that? Does that information come out? Is information on it prepared by people who participate in your proceedings? Do you as a matter of course make that clear or publicize it?

Ms. Menzies: Yes.

Mr. Milligan: For each decision you make, it is a question of if we adjust the pricing formula for eggs in this fashion over the next year or two years, that will result in a net transfer expected of X thousand dollars; or we do not expect it will result in any transfer, because we are doing our very best to keep it to a fair rate of return, a competitive rate of return for

[Traduction]

Mme Menzies: Oui, on les utilise dans les mélanges pour œufs brouillés, dans les macaronis et dans d'autres produits, les pâtisseries, par exemple.

M. Berger: Je reviens tout juste d'une tournée dans des camps de réfugiés. Il y a là des gens qui ont beaucoup de peine à trouver quelques chose à manger. Je me demande bien ce qu'on fait de tous ces surplus.

Le président: Oui, monsieur Milligan.

M. Milligan: Il y a un thème qui a été très fréquemment abordé lors des réunions du comité avec d'autres agences et les ministères fédéraux; il s'agit de la tendance à une plus grande ouverture dans les décisions de réglementation, que ces décisions soient prises par l'agence ou par le ministère; il s'agit également d'accorder une plus grande attention à l'évaluation et à la publication des coûts et des avantages, de même que la répartition des effets de ces précisions réglementaires; il s'agit de déterminer qui gagne et qui perd. Nous avons que dernièrement un grand nombre d'études ont porté sur la question de la répartition des effets des programmes de mise en marché agricoles, de même que sur la question des transferts de revenus du consommateur au producteur. Si nous acceptons la raison d'être du système de réglementation, qui est de préserver la stabilité de l'industrie et d'assurer un rendement économique équitable et puisque dans un système concurrentiel les prix sont susceptibles d'être plus ou moins élevés selon les périodes, si nous acceptons le fait que dans certaines régions les consommateurs paieront des prix plus élevés que ceux prévalant dans un marché à libre concurrence, en d'autres moments, ils paieront un prix plus bas que celui qu'établirait la concurrence, et cela parce que vous avez uniformisé le cycle; il n'en demeure pas moins que dans l'ensemble, si nous ne sommes pas extrêmement précis, il en résultera un transfert de revenus vers les producteurs.

Mme Menzies: En effet.

M. Milligan: Il me semble que votre agence est appelée à prendre des décisions qui pourraient avoir un effet sur la répartition. Quand vous étudiez un contingentement ou une formule d'établissement des prix, il y a—Oubliez tout l'aspect des coûts et des profits. Ce pourrait être une question difficile. Ce qui est plus important c'est la question de déterminer qui gagne, qui perd, et quelle est l'importance de ces gains ou de ces pertes.

Faites-vous toujours une telle évaluation? Ces renseignements sont-ils rendus publics? Ces données sont-elles préparées par des gens qui participent à vos délibérations? Ces renseignements sont-ils toujours clairs et sont-ils toujours rendus publics?

M. Menzies: Oui.

M. Milligan: Les décisions que vous prenez nous amènent à modifier d'une certaine façon la formule d'établissement du prix des œufs pour un ou deux ans; chacune de ces décisions entraînera peut-être un transfert de x milliers de dollars; nous espérons qu'il n'y aura pas de transfert de fonds puisque nous faisons tout notre possible pour maintenir un taux équitable de

[Text]

the producers. What I am interested in is the attention paid and the amount of disclosure of any income transfers which might result from these decisions.

Ms. Menzies: The attention paid to the formula is significant. Every two years, there is an update of the costs and the elements in that formula. Right at the moment they are undergoing the preliminary analysis that is necessary before they go out to the field to make another survey to update their 1981 survey, to keep the costs in the various elements of the formula as close to reality as possible. Each time there is an update, there is taken into consideration the increase in efficiency, the numbers of eggs laid per hen, and the efficiency factor really is carried through so the consumer benefits from the efficiency obtained by the industry. The council and all the signatories have been considering the formula, not only to update the costs and the elements, but as to whether it is operating as effectively and fairly to all the producers—and that means also the various consumers in the various provinces—as possible.

As to the exact transfer that takes place, or if a transfer takes place, I cannot answer that question right now. As you suggested, it is a council responsibility and we are highly conscious of it. But as to a specific study, the council itself could not do this at the moment.

Mr. Boynton, do you want to say something on that?

Mr. Boynton: Do I gather from your question that by income transfer it means there is a subsidy or likely—that is, an amount which goes over into the producer sector that is not earned. Is that one, I gather?

• 1605

Mr. Milligan: It is earned, based on sales of the product.

Mr. Boynton: But imperfections in the formula, is this what you are . . . ? I only connote it with the subsidies at this point, income transfer. That is my trouble at this point.

Ms. Menzies: You see, if you take the eggs themselves, since we are talking about eggs, the price the producer receives has increased about 60 per cent over 10 years and this is a much lower increase than for the general inflation rate. The retainer chains in Canada, when you are dealing with eggs, take less than half the margin than the U.S. retailers take so their producers get less from a dozen eggs and the retailers get more for handling a dozen eggs. It is pretty difficult to answer where the transfer takes place and at what point in the chain within Canada.

Mr. Milligan: The effect of egg marketing control in Ontario was published in an Ontario Economic Council publication. I believe the study was done by Broadwith, Hughes, and Associates, is that not correct?

Mr. Boynton: Dr. MacEachen?

Mr. Milligan: Broadwith, Hughes and Associates.

Ms. Menzies: That is Dr. MacEachen's report.

[Translation]

rendement, un taux concurrentiel pour les producteurs. Ce qui m'intéresse particulièrement, c'est l'attention qu'on porte au transfert de revenus qui pourrait résulter de ces décisions. Dans quelle mesure cela est-il rendu public?

M. Menzies: Nous accordons beaucoup d'attention à la formule. Tous les deux ans, nous réévaluons les coûts et les divers éléments de cette formule. A l'heure actuelle, une analyse préliminaire est en cours, analyse nécessaire avant d'aller sur place remettre à jour les données pour 1981, tout cela dans le but d'assurer que le coût des divers éléments contenus dans la formule reflète la réalité le mieux possible. Lors de chaque remise à jour, nous tenons compte de l'accroissement de l'efficacité, du nombre d'œufs pondus par poule; ce taux d'efficacité est vraiment très important car il faut que le consommateur profite équitablement du rendement atteint dans l'industrie. Le conseil et tous les signataires évaluent la formule non seulement pour remettre à jour les éléments de coûts et les autres facteurs dont on tient compte, mais aussi pour déterminer si cette formule est aussi efficace et équitable pour tous les producteurs, aussi bien que pour tous les consommateurs dans les diverses provinces.

Quant à la nature exacte du transfert qui peut se produire, le cas échéant, je ne peux répondre à cette question pour l'instant. Vous l'avez bien dit, c'est là une responsabilité du conseil et nous en sommes très conscients. Toutefois, à l'heure actuelle, le conseil ne saurait effectuer une telle étude.

Monsieur Boynton, voulez-vous ajouter quelque chose?

M. Boynton: D'après votre question, dois-je comprendre que par transfert de revenus, vous entendez une subvention, ou quelque chose du genre, c'est-à-dire une somme qui serait transférée au producteur, donc un revenu pour lequel il n'aurait pas travaillé? Ai-je bien compris?

M. Milligan: Ce revenu est le produit de la vente des œufs.

M. Boynton: Toutefois, parlez-vous d'imperfection dans cette formule, est-ce que . . . Établissez-vous un lien entre le transfert de revenu et les subventions? Voilà ce qui me trouble pour l'instant.

M. Menzies: Puisque nous parlons du prix que reçoit le producteur, sachez que le prix des œufs n'a augmenté que de 60 p. 100 au cours des dix dernières années, ce qui est beaucoup moins que le taux général d'inflation. Chez les détaillants du Canada, la marge de bénéfice sur les œufs est deux fois moins élevée que la marge pratiquée aux États-Unis où les producteurs font moins de profit, et ce aux dépens des détaillants. Il est très difficile de déterminer où le produit de transfert est au Canada.

M. Milligan: L'incidence de la régie du commerce des œufs de l'Ontario a été rendue publique dans un document du Conseil économique de l'Ontario. Je crois que l'étude a été réalisée par *Broadwith, Hughes and Associates*, n'est-ce pas?

M. Boynton: Vous parlez de M. MacEachen?

M. Milligan: Je parle de *Broadwith, Hughes and Associates*.

M. Menzies: Il s'agit du rapport de M. MacEachen.

[Texte]

Mr. Milligan: Was it? I do not remember the exact reference. I know that there was an attempt to determine the cost of having that regulatory program. It is not a question of questioning the fundamental principle or the existence of the regulatory operation, or challenging the existence of farm products marketing, it is a question of looking primarily, in this case, at the question of distributive effects, recognizing that it would be very difficult if, for instance, quotas could be traded and you determined that they have a capitalized value then that is a pretty good indication that somehow . . .

The Chairman: They sure do have a capitalized value.

Mr. Milligan: . . . the rate of return to that producer under the marketing arrangement has been somewhat greater than he would get under an absolutely perfectly economist, competitive position, and there are various ways of estimating it. I am not an economist so I do not pretend to be a specialist in it. But if the council as a matter of practice did address itself to this, I wonder if there was an attempt to disseminate the information, if it could be estimated. The implications of a decision was advanced so I think you have answered that.

The Chairman: One last question. Do you have anything else you want to say to us, any messages you want us to take away from here in our hearing, recognizing our mandate which is to look at the process by which regulations are made and formulated to see if they can become more responsive, more effective, better regulations?

Ms. Menzies: I think the biggest job you have is determining how regulations can be better known and understood by the public, and how to avoid contradictory regulations, getting involved with one agency or department that says do something and another department that says you cannot do that.

The Chairman: Do you have a lot of contradiction here between departments?

Ms. Menzies: Not directly.

The Chairman: But you see it underneath you.

Ms. Menzies: Yes.

The Chairman: You have very kindly undertaken to give us further thoughts in writing on an administrative procedures bill or something like that which would apply to not only your operation but also to the operations of those other agencies with which you are familiar. I hate to burden you down, but could you also give us the benefit of your experience on this question you just mentioned, the overlap and conflicting jurisdictions?

Ms. Menzies: Yes, we would try.

The Chairman: That would be a tremendous help to us. I would just like to say that I came in here very, very ignorant of

[Traduction]

M. Milligan: Ah oui? Je ne m'en rappelle pas exactement. Tout ce que je sais, c'est qu'on a voulu évaluer le coût de ce programme de réglementation. Il ne s'agit pas ici de mettre en question le principe fondamental justifiant l'existence d'un organisme de réglementation, pas plus que de remettre en question la raison d'être d'un organisme de mise en marché des produits de la ferme. Dans ce cas-ci, il s'agit essentiellement d'étudier l'incidence sur la répartition du revenu, tout en reconnaissant qu'il serait pénible que les contingents puissent être cédés ou échangés. Vous l'avez dit vous-même, ils ont une valeur marchande, ce qui indique assez clairement . . .

Le président: Ces contingents ont sûrement une valeur marchande.

M. Milligan: Dans le cadre de ce programme de mise en marché, le taux de rendement des producteurs a été un peu plus élevé qu'il ne le serait dans une économie de concurrence libre. Il y a diverses façons d'évaluer ce rendement. Je ne suis pas économiste, alors, je ne prétends pas être un spécialiste en la matière. Toutefois, si dans sa pratique courante, le Conseil décidait d'étudier cette question, je voudrais savoir si on consentirait à rendre publics les renseignements obtenus le cas échéant. Vous avez déjà parlé des conséquences probables d'une telle décision, et je crois donc que vous avez répondu à la question.

Le président: Une dernière question. Vous savez que notre mandat est d'étudier le processus d'établissement et de formulation de la réglementation afin de déterminer si ces règlements pourraient devenir plus conformes à la réalité, plus efficaces; tenant compte de ce mandat, voudriez-vous ajouter quelque chose d'autre ou y a-t-il quelque chose que nous pourrions retirer de ces audiences?

M. Menzies: Je crois que l'une de vos tâches les plus ardues est de déterminer comment les règlements pourraient être mieux connus et mieux compris du public; vous devez déterminer comment on peut éviter les règlements contradictoires; comment on pourrait éviter d'être confronté à deux ministères qui se contredisent.

Le président: Avez-vous constaté de nombreuses contradictions entre les ministères?

M. Menzies: Pas directement.

Le président: Toutefois, vous constatez ces contradictions partout autour de vous.

Mme Menzies: En effet.

Le président: Vous avez eu la gentillesse de nous communiquer par écrit d'autres réflexions sur un projet de loi portant sur les procédures administratives ou quelque chose du genre; il s'agirait d'une disposition législative s'appliquant non seulement à votre organisme, mais également au fonctionnement d'autres agences que vous connaissez bien. Je ne veux pas vous imposer un trop lourd fardeau, mais pourriez-vous également nous faire part de votre expérience dans cette question dont nous venons tout juste de parler, celle du chevauchement et du conflit de juridiction?

Mme Menzies: Nous allons essayer.

Le président: Cela nous serait très utile. J'avoue qu'en arrivant ici, je ne savais que très peu de choses de votre

[Text]

your operations, and with many misconceptions. I think you have done an admirable job of taking me, as an individual, from zero to . . . I do not know how high on the scale I am but I feel more comfortable and more knowledgeable about your operations, and the way you have responded to our specific suggestions for reform is going to be most helpful to us in preparing our report. On behalf of all of us I would like to thank you.

• 1610

Please just communicate with our Clerk, Mr. Cook, about getting back to us on those other things you mentioned. Ah yes, you spoke from notes. Do you have any extra copies of them?

Ms. Menzies: You can have my copy.

The Chairman: That would be super. That will help us because then we will not have to wait for translation. So if we could move that those be annexed to the record?

The next meeting of our task force on regulatory reform will be in this room tonight at 8 o'clock when we will be dealing with the Department of Communications. Again, thank you.

Ms. Menzies: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: This meeting stands adjourned.

EVENING SITTING

• 2000

The Chairman: The meeting will come to order. We are continuing the reference into regulatory reform.

We are very pleased to have with us this evening representatives from the Department of Communications. Mr. Fournier, the Senior Assistant Deputy Minister, Policy, is heading the delegation. Perhaps I could call on you, Mr. Fournier, to introduce those people who are going to be testifying tonight.

Mr. J. T. Fournier (Senior Assistant Deputy Minister, Policy, Department of Communications): Thank you, Mr. Chairman. I am pleased to appear before your committee to address this important topic of regulatory reform.

Joining me this evening, to my immediate right is Denise Bélisle, who is Director of Legal Services in the Department of Communications; and on my left is John de Mercado, who is Director General of the Telecommunications Regulatory Branch of the Department of Communications. There are other officials who are with me this evening whom I do not propose to introduce at this time. However, we might in the course of the evening, if you agree, call on them to provide additional information as may be required to answer some of the committee's questions.

The Chairman: Thank you. If I could just say, by way of opening comments, sir, we have been given a fairly tough task of revamping the whole system of regulation in Canada. We have been given six months to do it and we have about two months to go. That is why we appreciate your appearing here

[Translation]

organisme, et je m'en faisais une idée inexacte. Personnellement, étant profane, je crois que vous avez bien réussi à me faire passer de l'échelle zéro jusqu'à . . . je ne sais pas à quel niveau de l'échelle je me trouve, mais je suis beaucoup plus à l'aise et je connais beaucoup mieux votre organisme; la façon dont vous avez réagi à nos propositions de réforme sera très utile dans la préparation de notre rapport. En notre nom à tous, je tiens à vous remercier.

Au sujet des autres questions et d'une éventuelle comparaison supplémentaire, voudriez-vous simplement entrer en contact avec notre greffier, M. Cook. Vous vous êtes servis de notes. Avez-vous des copies?

Mme Menzies: Vous pouvez avoir la mienne.

Le président: Ce serait extraordinaire. Cela nous aidera car nous n'aurons pas besoin d'attendre la traduction. Je propose donc que ces notes soient annexées aux comptes rendus.

La prochaine séance de notre groupe d'études sur la réforme de la réglementation aura lieu dans cette même pièce ce soir à 20 h 00 et nous entendrons les représentants du Ministère des Communications. De nouveau, merci.

Mme Menzies: Merci, monsieur le président.

Le président: La séance est levée.

SÉANCE DU SOIR

Le président: La séance est ouverte. Nous reprenons nos travaux sur la réforme de la réglementation.

Nous sommes très heureux d'accueillir ce soir les représentants du ministère des communications. M. Fournier, le sous-ministre adjoint principal (Politiques) est le chef de cette délégation. Ayez l'obligeance, monsieur Fournier, de présenter ceux qui vont témoigner ce soir.

M. J. T. Fournier (sous-ministre adjoint principal (Politiques) ministère des Communications): Merci, monsieur le président. Je suis heureux de comparaître devant votre comité pour discuter du sujet important qu'est la réforme de la réglementation.

M'accompagnent ce soir, immédiatement à ma droite, Denise Bélisle, directrice des services juridiques du ministère; à ma gauche, John de Mercado, directeur général, Service de la réglementation des télécommunications. Il y a d'autres fonctionnaires que je vous présenterai plus tard. Au cours de la soirée, si vous êtes d'accord, nous ferons appel à eux pour fournir les enseignements supplémentaires que pourront réclamer vos questions.

Le président: Merci. En guise d'introduction, monsieur, je vous dirai qu'on nous a confié la tâche relativement difficile de réorganiser l'ensemble du système de la réglementation au Canada. On nous a donné six mois pour le faire et il ne nous reste qu'à peine deux mois. Ce sont les raisons pour lesquelles

[Texte]

on such short notice and why we will want the opportunity of asking you questions about our proposals for reform. We would appreciate any comments or suggestions that are outside our preliminary study.

One of the things we are looking to is whether there are any rules or any approaches we could suggest to Parliament, which would help make the regulatory process more effective, more responsive, better. And with that in mind, we are delighted to have you with us tonight.

Mr. Fournier, you are going to start off with a few preliminary remarks based on the paper that you have given us, I understand.

Mr. Fournier: That is correct, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

Mr. Fournier: I would like to make some introductory remarks describing the role, structure and regulatory activities of the department, following which we would be pleased to respond to any of the suggestions which are contained in the discussion paper published in August, which you just referred to, Mr. Chairman.

There are two basic types of regulations in the field of communications: the first of these relates to management of the radio frequency spectrum and associated technical requirements. This regulation is a direct responsibility of the Department of Communications. The second type is the regulation of telecommunications and broadcasting undertakings with a view to attaining national economic and social objectives.

In the second case the department prepares the legislative framework while the regulation itself is the responsibility of the CRTC which, as you know, is the independent regulatory agency charged by Parliament with the task of regulating broadcasting and telecommunications. The Chairman of the CRTC, Dr. Meisel, has already appeared before you and I will, therefore, confine my remarks this evening to the specific regulatory activities of the department, namely management of the frequency spectrum. Le mandat général du ministère est défini par la loi sur le ministère des Communications qui assigne un certain nombre de devoirs au ministre des Communications, incluant les suivants: Coordonner, favoriser et recommander des politiques nationales et des programmes nationaux relatifs aux services de communications pour le Canada; favoriser l'établissement, la mise au point, le développement et l'efficacité des systèmes et installations de communications pour le Canada; faciliter l'adaptation des systèmes et installations de communications du Canada à l'évolution des conditions nationales et internationales et prendre les mesures qui peuvent être nécessaires en vue de garantir, par réglementation internationale ou autrement, les droits du Canada dans le domaine des communications.

• 2005

Mais la Loi sur la radio définit la base essentielle de la réglementation du ministère des Communications. Cette loi requiert, entre autres, que les opérateurs de stations de radio et

[Traduction]

nous vous remercions d'être venus à si bref délai, et de nous offrir la possibilité de vous poser des questions concernant nos propositions de réforme. Tout commentaire ou suggestion supplémentaire seront les bienvenus.

Nous essayons de déterminer, entre autres choses, s'il y a des règles ou des démarches que nous pourrions suggérer au Parlement, règles et démarches qui rendraient le processus de réglementation plus efficace, plus précis, en d'autres termes, qui l'amélioreraient. C'est dans cette optique, que nous avons l'honneur de vous accueillir ce soir.

Monsieur Fournier, si j'ai bien compris, vous allez commencer par nous faire quelques remarques préliminaires fondées sur le document que vous nous avez communiqué.

M. Fournier: C'est exact, monsieur le président.

Le président: Merci.

M. Fournier: Je vais donc faire quelques remarques préliminaires pour décrire le rôle, la structure et les activités de réglementation du ministère. Après cela, nous nous ferons un plaisir de répondre aux suggestions contenues dans le document de travail publié en août, document dont vous venez juste de parler, monsieur le président.

Il y a deux types de réglementation fondamentaux dans le domaine des communications: le premier se rapporte à la gestion du spectre des fréquences radioélectriques et les exigences techniques qui y sont associées. Cette réglementation est la responsabilité directe du ministère des Communications. Le deuxième type est la réglementation des entreprises de télécommunications et de diffusion, visant la réalisation d'objectifs nationaux, socioéconomiques.

Dans le deuxième cas, le ministre est responsable du cadre législatif, alors que la réglementation proprement dite est la responsabilité du CRTC qui, comme vous le savez, est l'agence indépendante de réglementation chargée par le Parlement de réglementer la diffusion et les télécommunications. Le président du CRTC, M. Meisel, a déjà comparu devant vous, et, par conséquent, je limiterai mes remarques ce soir aux activités de réglementation spécifiques au ministère, à savoir la gestion du spectre des fréquences. The general mandate of the department is defined by the Department of Communications Act which assigns a number of duties to the Department of Communications, including the following: The co-ordination, promotion and recommendation of national policies and national programs relating to the communications services in Canada; the establishment, the research for and development of efficient communication systems and facilities in Canada; the assistance to adjust the communication systems and facilities in Canada to evolving national and international circumstances and the taking of measures that might be needed to safeguard through international regulation or otherwise; the rights of Canada in the field of communications.

But the Broadcasting Act defines the essential basis of regulation within the Department of Communications. Among other things, the act provides that the radio station and

[Text]

d'appareils de transmission détiennent une licence et que les opérateurs d'entreprises de diffusion aient un certificat technique de construction et de fonctionnement, tous ces documents devant être émis par le ministre des Communications, sujets aux conditions que le ministre juge appropriées pour le développement des communications au Canada.

Mr. Cook: Mr. Fournier, could we have that in English, please? Unfortunately with the strike on we are only getting English into French by translation and unfortunately I am only unilingual.

Mr. Fournier: I was not aware of this; I am sorry, Mr. Chairman. I had been led to believe that there was, in fact, translation and had provided English and French copies of my text to the translator.

Mr. Cook: We only have it halfway, English to French, not the other way.

Mr. Fournier: I see. That is all right.

A word about the structure of the department, Mr. Chairman. Established in 1969, the department has a current staff of about 2,100. There are four main areas within the Department of Communications: the policy sector, which I lead, the spectrum management and government telecommunications sector; the space program sector; and, the fourth area, the research sector. Although headquartered in the national capital region, the department has five regional offices, Atlantic, Quebec, Ontario, Central and Pacific, and some 40 district offices. These offices carry out much of the work in managing the radio frequency spectrum, which I will soon outline as the department's major regulatory activity. They are also responsible for most of our contact with the general public.

The historical basis of Canadian regulatory activity in communications extends some 50 years, to a landmark international convention called to adopt a world plan to manage the radio frequency spectrum. Following the ratification in 1928 of the International Telecommunication Union Convention of 1927 and to carry out its commitments domestically, Parliament adopted its first Radio Act, the validity of which was confirmed by the important decision of the Radio Case by the British Privy Council in 1932. This act was administered by the Department of Transport until 1969, when the Department of Communications was established.

The primary DOC regulatory function centres on the efficient management of the radio frequency spectrum, a finite natural resource which is subject to a wide range of uses: radio, television, satellite communications, amateur radio, general radio service popularly known as CB, two-way mobile radio, public service radio, for example, police and fire, and telephone, microwave and so on. Spectrum management must, of necessity, take into account Canada's international commitments principally made through the International Telecommunication Union, rapid rises in user demand as in the case of CB and two-way mobile radio, and ever-changing technology.

[Translation]

transmission device operators must have a licence and that the broadcasting undertaking operators must have a technical certificate for construction and operation, all of these documents being delivered by the Department of Communications and subject to the conditions deemed appropriate by the Minister for the development of communications in Canada.

M. Cook: Monsieur Fournier, pourriez-vous faire vos remarques en anglais, s'il vous plaît? Malheureusement avec la grève, nous n'avons la traduction que de l'anglais vers le français et je ne suis pas bilingue.

M. Fournier: Je ne le savais pas, je m'excuse, monsieur le président. J'avais cru comprendre qu'en fait, il y avait de l'interprétation et qu'on avait fourni des textes en français et en anglais aux interprètes.

M. Cook: Nous n'en avons que la moitié, de l'anglais au français.

M. Fournier: Je vois. Parfait.

Un mot sur la structure du ministère des Communications. Établi en 1969, le ministère compte approximativement 2,100 employés. Il y a quatre secteurs principaux: le secteur des politiques que je dirige; le secteur de la gestion du spectre et des télécommunications gouvernementales; le secteur de l'espace et celui de la recherche. Bien que le bureau-chef soit situé dans la région de la capitale nationale, le ministère compte cinq bureaux régionaux... Atlantique, Québec, Ontario, Central et Pacifique... et une quarantaine de bureaux locaux. Ces bureaux accomplissent une grande partie du travail de gestion du spectre des fréquences radio-électriques qui constituent, comme je l'expliquerai bientôt, le gros du travail de réglementation du ministère et la plus grande partie de nos contacts avec le public en général.

L'activité de réglementation dans le domaine des communications au Canada remonte à une cinquantaine d'années, alors qu'était adopté au cours d'une réunion internationale un plan de gestion des spectres de fréquences radio-électriques. À la suite de la ratification en 1928 du traité de l'Union internationale des télécommunications de 1927, et pour traduire sur le plan domestique ces engagements internationaux, le Parlement canadien adopta sa première loi sur la radio. La validité de cette loi était confirmée par la décision historique du Radio Case (Conseil privé 1932). La loi sur la radio a été administrée par le ministère des Transports jusqu'en 1969, date à laquelle le ministère des Communications a été créé.

La fonction première de réglementation du ministère est centrée sur la gestion efficace du spectre des fréquences radio-électriques, une ressource naturelle limitée qui s'applique à un grand nombre d'utilisations: la radio et la télévision, les communications par satellites, la radio amateur, le service de radio général communément appelé CB, les radios communications mobiles, les communications radio de services publics, par exemple pour les policiers et les pompiers, les liaisons téléphoniques par micro-ondes, etc. La gestion du spectre doit, de toute nécessité, tenir compte des engagements internationaux du Canada, surtout en raison de notre participation à l'Union internationale des télécommunications, l'augmentation rapide de la demande, comme dans le cas du CB et des radio-mobiles et de l'évolution de la technologie.

[Texte]

It is in the context of this complex environment that DOC undertakes specific regulatory activities. The way of looking at DOC's regulatory activities, Mr. Chairman, might be as those of a traffic cop in the sky who manages a congested roadway, which has multiple uses and to which there are competing and sometimes conflicting demands being put on it for access; to ensure compatible, interference-free access someone has to set some basic rules so that everyone can, in fact, enjoy the benefits of using spectrum, spectrum being a scarce resource which, if anyone is to enjoy it, has to be managed in accordance with certain basic rules. So our activities in that context, Mr. Chairman, involve:

• 2010

(1) Allocating bands of frequencies and assigning specific frequencies to users, in order to allow for efficient, equitable and complementary use of the finite spectrum.

(2) Establishing and administering a variety of technical standards, in order to promote national compatibility and portability and to minimize interference.

(3) Issuing operator licences for radio apparatus and TC and OCs, that is technical certificates of operation, for broadcasting undertakings consistent with the foregoing.

A few statistics may help to reveal the scope of these regulatory activities. By March 1980 there were approximately 1.3 million radio transmitters licensed in Canada—a 31 per cent increase from three years previous. CB licences alone numbered about 821,000, or 63 per cent of the total, reflecting an explosive growth which brought with it problems of spectrum crowding and interference.

In the fiscal year 1979-80 the department received and evaluated 724 applications for approval of radio equipment, bringing the total of approved radio apparatuses operating in Canada to 18,420. In the same period, the department technically evaluated almost 1,200 broadcasting and cable licence applications, advising the CRTC whether a TC and OC should be issued.

Having outlined the substance of DOC regulatory activity, I would like to turn to the process: How do we design and how do we implement our regulations?

I would like to say that the key element in this regard is consultation. Since its inception in 1969, the department has instituted a number of both formal and informal consultative mechanisms which I believe are noteworthy for their thoroughness and openness. These mechanisms include:

(1) The *Gazetting* of all proposed regulatory amendments in order to obtain comments from interested parties;

(2) The holding of user surveys, symposia and special meetings;

[Traduction]

C'est dans cet environnement complexe que le ministère des communications accomplit bien des tâches spécifiques de réglementation. Les activités de réglementation du ministère, monsieur le président, pourraient être comparées à celles d'un agent aérien qui règle la circulation sur une route congestionnée à usages multiples à laquelle des automobilistes concurrents et souvent incompatibles veulent accéder; pour assurer la comptabilité, un accès sans interférence, il faut établir des règles de base afin que tout le monde puisse jouir des bénéfices du spectre, le spectre étant une ressource très limitée qui pour être utilisée par tout le monde doit être gérée conformément à certaines règles fondamentales. Dans ce contexte, monsieur le président, nos activités sont les suivantes:

Premièrement, allouer les bandes de fréquences et assigner des fréquences spécifiques aux usagers, pour assurer une répartition efficace, équitable et complémentaire d'une ressource très limitée.

Deuxièmement, établir et administrer un grand nombre de normes techniques, pour promouvoir la compatibilité entre les appareils au niveau national et leur portabilité et pour minimiser l'interférence.

Troisièmement, émettre des brevets d'opérateurs de radio et des certificats techniques de conformité et d'opération pour les entreprises de radio et de télévision, en tenant compte de ce qui précède.

Quelques statistiques nous aideraient à bien comprendre l'envergure de ces activités de réglementation. En mars 1980, il y avait approximativement 1.3 million d'émetteurs de radio licenciés au Canada—une augmentation de 31 p. 100 sur les trois années précédentes. Les licences de services de radio générales seules étaient à peu près au nombre de 821,000 soit 63 p. 100 du total, ce qui montre bien la croissance explosive qui cause toutes sortes de problèmes d'interférence.

Pendant l'année fiscale 1979-1980, le ministère a reçu et évalué 724 demandes pour l'approbation d'équipement de radio, pour un total de 18,420 stations de radio approuvées au Canada. Pendant cette période, le ministère a évalué du point de vue technique presque 1,200 demandes de radiodiffusion et de cablodiffusion et a avisé le CRTC qu'un certificat technique serait émis.

Ayant souligné la substance de l'activité de réglementation du ministère, je vais dire quelques mots sur le processus. Comment définissons-nous et mettons-nous en place nos réglementations?

Je tiens à dire tout d'abord que l'élément clé à cet égard est la consultation. Depuis ses débuts en 1969, le ministère a institué un grand nombre de mécanismes formels et informels de consultation qui, je crois, peuvent être cités pour leur minutie et leur ouverture. Ces mécanismes comprennent:

1) La publication dans la *Gazette officielle* de toutes les modifications proposées à la réglementation pour obtenir les commentaires des parties intéressées;

2) L'organisation d'enquêtes auprès des usagers, de symposiums et de réunions spéciales;

[Text]

(3) Participation by departmental officials at general industry meetings;

(4) The establishment of joint committees with the provinces and industry;

(5) The government-industry working group on WARC—the World Administrative Radio Conference of the International Telecommunications Union—which held its meetings last year in Geneva, and involves industry in preparations for WARC sessions, thereby improving industry input to an appreciation of the scope of international radio regulation. Industry participation has provided valuable input to these conferences and given industry an insight into the problems faced in achieving international agreements and an increased awareness of the need for complementary domestic regulations. The importance we attach to consultation and to developing a mutual appreciation of the WARC, which was last convened in Geneva last year, is also illustrated by our practices of including industry representatives in our delegation to WARC sessions and holding post-WARC consultative meetings with the industry;

The last illustration that I would want to give is with reference to the Terminal Attachment Program Advisory Committee, otherwise known in the industry as TAPAC, which is chaired by DOC and consists of representatives of the department, federally-regulated carrier companies, participating provinces, the terminal equipment supply industry and communications users. This committee has reached a consensus on standards for network non addressing devices and on the general administrative procedures for the certification of equipment. Further, considerable progress has been made on standards for network addressing devices and a draft is now available for single line equipment, essentially telephones.

It is through this particular committee, known as TAPAC, that the issue which has received some publicity in recent days of the attachment to the Bell network of customer-owned terminal devices is considered. The purpose of the committee is to bring together suppliers, users, producers, with a view to devising technical standards so that, if the CRTC should decide that the interconnection of customer-owned equipment is in the public interest, it can ensure that the technical standards are there to make this attachment possible.

Thus, ongoing consultation between DOC and the provincial governments, industry, users, and the general public is a crucial element in the development and administration of departmental regulations. I might re-emphasize, Mr. Chairman, the important on-the-spot role in this regard played by our regional office staff.

• 2015

In addition, as part of our effort to inform the public of regulatory requirements and of developments in communications generally, the department publishes a variety of informational booklets and distributes these through the regional and district offices. I have brought a sample of these booklets

[Translation]

3) La participation des fonctionnaires du gouvernement aux réunions générales de l'industrie;

4) L'établissement de comités conjoints avec les provinces et l'industrie;

5) Le Comité consultatif sur la Conférence administrative mondiale de la radio (CAMR)—dont les réunions se sont tenues l'année dernière à Genève—qui permet de préparer l'industrie aux réunions du CAMR, améliorant ainsi sa participation et son appréciation de l'envergure des réglementations internationales de la radio. Cette participation de l'industrie s'est révélée un atout considérable lors de ces conférences et a permis à l'industrie de se donner une vue d'ensemble des problèmes auxquels on fait face lors de l'organisation d'accords internationaux et une conscience plus aiguë des besoins d'une réglementation domestique complémentaire à ces accords internationaux. L'importance que nous attachons à la consultation et cette compréhension mutuelle entre le gouvernement et l'industrie des problèmes du CAMR que nous avons acquise est aussi illustrée par l'habitude que nous avons prise d'inviter l'industrie aux sessions du CAMR et aux rencontres consultatives qui suivent ces sessions dont la dernière partie s'est déroulée à Genève l'année dernière.

En dernier lieu, je voudrais vous parler du Comité consultatif sur le programme d'attachement des terminaux, connu par l'industrie sous le nom de TAPAC. Ce comité est présidé par le ministre des Communications et réunit des représentants du ministère, des transporteurs de télécommunications réglementés par le fédéral, les provinces participantes, les représentants des fabricants de terminaux et les usagers. Ce comité a obtenu des consensus sur les standards pour les appareils de réception passive et sur les procédures administratives générales pour la certification de l'équipement. De plus, des progrès considérables ont été faits sur les appareils capables de déclencher la commutation du réseau et il existe maintenant un premier projet pour les appareils de téléphone.

C'est ce comité, sous le nom de TAPAC, qui étudie le problème dont il a été beaucoup question tout dernièrement du rattachement au réseau de Bell Canada de terminaux dont les usagers sont propriétaires. Le but de ce comité est de réunir les fournisseurs, les usagers et les fabricants pour mettre en place des normes techniques afin qu'au cas où le CRTC déciderait que le rattachement d'appareils personnels sert l'intérêt public, il puisse s'assurer que les normes techniques sont présentes et permettent ce rattachement.

Ainsi donc, les consultations constantes entre le ministère et les gouvernements provinciaux, l'industrie, les usagers et le public en général est un élément essentiel dans le développement de l'administration des réglementations du ministère. Je ne saurais trop insister, monsieur le président, sur l'importance du rôle d'intervention immédiate que joue à cet égard le personnel de notre bureau régional.

De plus, dans le but de tenir le public informé des modalités des règlements, entre autres, notre ministère publie toutes sortes de brochures d'information qu'il diffuse par l'intermédiaire de ses bureaux régionaux et bureaux de districts. J'ai ici plusieurs exemplaires de ces brochures, que les membres ou

[Texte]

which are here on the table for members of the committee or the staff to consult if you so wish. The purpose of these booklets, which are readily found in our district and regional offices, is essentially to explain to the general public in as simple language as possible departmental regulations relating to such things as CBs, radio interference, why you have interference on your TV set, and other regulatory matters which are dealt with in the department. I think you will find that these brochures are both informative and easily readable.

Apart from consultation, a second significant ingredient in our regulatory process is an ongoing process of re-evaluating regulatory requirements and procedures in order to make these as simple and as efficient as possible and to eliminate or liberalize rules where feasible. I would like to cite a number of examples of this very important aspect. With respect to deregulation, the Minister of Communications announced in 1979 a liberalization of DOC licensing policy for satellite earth stations; whereas previously only Telesat was permitted to own such earth stations, the new policy allowed ownership by all carriers and broadcasting undertakings. In 1977-78 paging receivers were exempted from licensing requirements, provided they met specified minimum standards. Another recent example is the amendment of radio licensing regulations to exempt low-power remote-control apparatus from licensing requirements. I mention only those few examples. There are others and we would be pleased to give further examples to the committee.

With respect to current policy reassessment, the department is now reviewing its approach to frequency allocation in the 1 to 10 gigahertz band and in the UHF band. In both instances the issue is how best to reallocate segments within these bands in order to relieve congestion in order to ensure that the many users are able to use these bands in a way that is most efficient, that meets their needs and is in conformity with Canada's international agreements.

On the AM broadcasting band, as a result of a decision by the countries of Africa, Asia and Europe to space their AM radio stations at 9 kilohertz intervals rather than the 10 kilohertz interval which you find on your regular radio dial, DOC is having to analyse the benefits and costs of adopting the same approach in Canada which, if adopted, would require significant changes to the radio dial in terms of the positioning of various stations in all of the cities and communities throughout this country.

Again with respect to earth station licensing, we are examining the possibility of modifying the policy as it relates to educational undertakings and to radio program distribution. A further review is likely to take place in the light of advances in earth station technology and growth in the use.

In conclusion, Mr. Chairman, I hope that these remarks about the department, the substance and the process of our regulatory activities have provided you with a useful overview of the subject. The department shares the committee's objec-

[Traduction]

recherchistes de ce comité pourront consulter. Ces brochures, que l'on peut facilement se procurer dans nos bureaux régionaux et bureaux de districts sont destinées à informer le public, en termes aussi simples que possible, de la teneur des règlements relatifs aux postes émetteurs, par exemple, aux problèmes des interférences sur les chaînes de télévisions et toute autre chose concernant le ministère. Vous constaterez que ces brochures sont faciles à lire et très utiles.

A part la consultation, un autre élément important de notre processus de réglementation est la réévaluation permanente des modalités et des procédures d'application des règlements, afin de les rendre aussi simples et aussi efficaces que possible, les éliminant ou les libéralisant là où cela est possible. Je vais vous en donner plusieurs exemples. En ce qui concerne la déréglementation, le ministre des Communications a annoncé en 1979 la libéralisation de notre politique d'octroi de permis aux stations terrestres pour les satellites. Auparavant, seule Telesat était autorisée à posséder des stations terrestres; la nouvelle politique permet maintenant aux réseaux de diffusion et de retransmission de posséder des stations terrestres. En 1977-1978, les récepteurs de poche pouvaient être utilisés sans permis, à condition de répondre à certaines normes minimum. Un autre exemple récent est la modification des règlements relatifs au permis de radio, selon lequel les appareils de télédétection de faible puissance étaient dispensés de permis. Il y a bien d'autres exemples, que je pourrai d'ailleurs indiquer par la suite au comité.

En ce qui concerne la réévaluation de la politique actuelle, le ministère examine actuellement le problème de l'allocation des fréquences dans les ondes gigahertziennes de 1 à 10 ainsi que dans les ondes UHF. Dans les deux cas, il s'agit de mieux répartir les segments de ces ondes afin de remédier aux encombrements; ainsi, les nombreux usagers pourront utiliser ces ondes de la façon la plus efficace possible, selon leurs besoins et conformément aux accords internationaux signés par le Canada.

En ce qui concerne l'onde de diffusion MA, suite à la décision prise par les pays d'Afrique, d'Asie et d'Europe d'espacer leurs stations de radio MA de 9 kilohertz plutôt que de 10, le ministère des Communications analyse les avantages et le coût que représenterait l'adoption de la même décision au Canada. Une telle mesure entraînerait des changements importants de la position des différentes stations dans toutes les villes et localités du pays.

Pour en revenir à l'octroi de permis à des stations terrestres, nous étudions la possibilité de modifier les dispositions de la politique s'appliquant aux émissions éducatives et à la répartition des émissions de radio. Une autre étude sera sans doute entreprise, compte tenu des progrès réalisés dans le domaine de la technologie des stations terrestres et l'accroissement de leur usage.

En conclusion, monsieur le président, j'espère que ces remarques sur les activités de notre ministère, notamment celles qui concernent le processus de réglementation, vous seront de quelque utilité. Tout comme votre comité, notre ministère

[Text]

tive of seeking to improve the governmental regulatory process, and in particular to minimize the regulatory burden on the private sector wherever feasible. Your inquiry is particularly timely in view of our minister's recent statement with respect to his desire, his intention to reintroduce a new telecommunications legislation which carries with it a number of fundamental issues which this committee is addressing, issues such as the relationship that should exist between a government department and a regulatory agency. On these and other matters which you address in your discussion paper we look forward to having the committee's report, as we feel it will be helpful to us in bringing recommendations to our minister and for our minister to the Cabinet in relation to the next draft of the telecommunications legislation.

• 2020

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Fournier.

Mr. Chuck Cook is next.

Mr. Cook: Mr. Fournier, with the indulgence of the Chair, I would like to start with a question because I cannot think of any other way to get into the discussion, and it has absolutely nothing to do with the other questions I have.

Mr. Fournier, as an expert in the field, how long is it going to be before some manufacturer comes out with an attic disc that I can stick in my attic and proceed to pick up all satellite transmissions floating over Canada?

Mr. Fournier: Do you want me to answer this now or after the meeting?

Mr. Cook: Right now.

Mr. Fournier: The technology is developing in this country but also in the United States, Japan and Germany to develop small dishes which one could possibly put in one's attic ultimately. This particular technology is referred to as a direct broadcasting satellite. And Canada has in fact pioneered direct broadcasting satellite. There are now experiments going on with a view to testing direct broadcasting, such experiments having to be carried out if we are to know when and at what cost the smaller dishes that you were referring to will come on the market. If I had to give a guess in a very difficult area, given the speed of technology, I would say that it will probably be another 10 years before the small dishes are marketed in the Radio Shacks and Canadian Tires of this country. But that will come.

Mr. Cook: Well, too late; too bad.

Sir, having had the CRTC here, and looking at your notes, you say:

... The second type is the regulation of telecommunications and broadcasting undertakings ...

I understand that is the technical side of the thing. It goes on to state:

... with a view to attaining national economic and social objectives.

[Translation]

cherche à améliorer le processus de réglementation gouvernementale et, en particulier, à diminuer, dans la mesure du possible, le nombre des règlements imposés au secteur privé. Votre étude est particulièrement opportune puisque notre ministère a récemment déclaré qu'il comptait présenter un autre projet de loi sur les communications, lequel traiterait d'un certain nombre des questions fondamentales que votre comité examine actuellement; je veux parler notamment, de la relation qui devrait exister entre un ministère du gouvernement et un organisme de réglementation. A cet égard, et à bien d'autres, nous espérons recevoir prochainement le rapport de votre comité car nous estimons qu'il nous aidera à formuler des recommandations à notre ministre et, finalement au Cabinet, en ce qui concerne la rédaction du prochain projet de loi pour les télécommunications.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Fournier.

Monsieur Chuck Cook, vous avez la parole maintenant.

M. Cook: Monsieur Fournier, avec l'indulgence du président, je vais commencer par vous poser une question qui n'a absolument rien à voir avec les autres mais qui, à mon avis, est la seule façon d'entamer cette discussion.

Monsieur Fournier, puisque vous êtes un expert en la matière, j'aimerais que vous me disiez dans combien de temps quelqu'un va-t-il nous fabriquer un disque que je pourrais installer dans mon grenier afin de capter toutes les transmissions par satellite qui survolent le Canada?

M. Fournier: Voulez-vous que je vous réponde maintenant ou après la réunion?

M. Cook: Tout de suite.

M. Fournier: Les recherches se poursuivent dans notre pays ainsi qu'aux États-Unis, au Japon et en Allemagne pour mettre au point de petits disques pouvant éventuellement être installés dans un grenier. Cette technologie particulière s'appelle la retransmission directe par satellite. Le Canada, en fait, a été le premier à faire des recherches dans ce domaine. Des expériences se poursuivent actuellement afin de déterminer quand et à quel prix ces petits disques pourront être mis sur le marché. Sans vouloir trop m'avancer, je dirais qu'il faudra sans doute attendre une dizaine d'années avant que ces petits disques soient vendus dans les magasins Radio Shacks et Canadian Tires du Canada. Mais cela viendra.

M. Cook: C'est bien trop tard, et c'est dommage.

Nous avons entendu des représentants du CRTC et, si je me reporte à vos notes, vous dites:

... l'autre type concerne la réglementation des activités de télécommunications et de retransmission ...

Je suppose qu'il s'agit là de l'aspect technique de la chose. Vous poursuivez en disant:

... en vue d'atteindre les objectifs économiques et sociaux du pays.

[Texte]

If you say national economic and social objectives, are you not really cutting into the CRTC mandate? I am trying to get the clear separation between DOC's responsibility and CRTC's responsibility.

Mr. Fournier: The CRTC's responsibilities are well set out in the CRTC Act and they involve essentially the regulation of carriers, such telephone companies as Bell and B.C. Tel, such telecommunications undertakings as CNCP, Telesat and Telelobe, as well as broadcasting undertakings and cable companies. They are essentially involved in the day-to-day business of regulating these companies in accordance with the terms which are set out in their act, as well as in the Broadcasting Act and the National Transportation Act which stipulate in the...

Mr. Cook: I am sorry to interrupt but I understand all that. You say "economic and social objectives" in your brief notes here on the first page, as a matter of fact. Is this not clearly within the CRTC realm rather than the technical realm of the DOC? What social objectives does your department deal with and the CRTC does not?

Mr. Fournier: Our regulatory activities, for example, whether with respect to microwaves or CBs, and even with respect to satellite earth stations, would take into account social as well as economic matters. Indeed, to be even more specific, the department is very much involved in the fostering and encouragement of native programming—this is one of the social activities which we are very much involved in.

• 2025

Mr. Cook: Why are you involved in that, sir, as the Department of Communications? Surely that is a function for the CRTC. I am still trying to get at the separation here, if you will.

Mr. Fournier: The CRTC would become involved in this, Mr. Chairman, to the point where a broadcaster would come before the CRTC with a particular application; and then the CRTC would make a judgment as to whether that particular application was in the public interest.

Our role, specifically with respect to native programming, is to bring together the various departments and agencies of the federal government who have an interest or an expertise in the field of native programming, of which there is admittedly very little in this country, with a view to acting as a catalyst and ultimately generating either native programs from government agencies or from the private sector, who both will have to go to the CRTC in order to get their licence.

So in fields where there are deficiencies—native programming is one; I could also mention communications for the handicapped and the disabled—where we have identified a lag, a lack, or something that is missing, we will work with the industry, but the industry, in order to get a licence, has of course to go to the CRTC. This is where the CRTC comes in.

[Traduction]

En parlant d'objectifs économiques et sociaux du pays, n'empiétez-vous pas sur le mandat du CRTC? J'essaie tout simplement de tracer une ligne de démarcation entre les responsabilités du ministère des communications et celles du CRTC.

M. Fournier: Les responsabilités du CRTC sont clairement définies dans la Loi sur le CRTC et elles comprennent en substance, la réglementation des sociétés d'exploitation, par exemple, les sociétés de téléphone comme Bell et B.C. Téléphone, les entreprises de télécommunications comme le CNCP, Telesat et Telelobe, ainsi que les entreprises de radiodiffusion et de câblodiffusion. Le CRTC s'occupe donc de réglementer ces sociétés, conformément aux modalités énoncées par la loi organique de ce conseil ainsi que la Loi sur la radiodiffusion et la Loi sur les transports nationaux, laquelle stipule...

M. Cook: Je m'excuse de vous interrompre, mais je sais déjà tout cela. Vous parlez des «objectifs économiques et sociaux du pays» dans votre exposé et, qui plus est, en première page. Cela ne fait-il pas partie du mandat du CRTC, alors que celui du ministère des Communications est beaucoup plus technique? Quels objectifs sociaux poursuit votre ministère que ne poursuit pas le CRTC?

M. Fournier: Nos activités de réglementation, par exemple, qu'il s'agisse des fours à micro ondes, des postes émetteurs et même des stations terrestres de retransmission par satellite, tiennent compte des facteurs sociaux et économiques. Pour être plus précis, le ministère fait beaucoup d'efforts pour encourager les émissions autochtones, et c'est là une des activités sociales que nous poursuivons.

M. Cook: Pourquoi le ministère des Communications s'occupe-t-il de cela? Il me semble que cela relève plutôt du CRTC. J'essaie toujours de tracer une ligne de démarcation entre vos deux organismes.

M. Fournier: Le CRTC s'occupe de cela, monsieur le président, dans la mesure où un radiodiffuseur va déposer une demande particulière auprès de ce conseil; le CRTC décide alors si cette demande sert l'intérêt public.

Notre rôle, en ce qui concerne plus précisément les émissions autochtones, consistent à coordonner les activités des différents ministères et organismes du gouvernement fédéral qui s'intéressent ou sont spécialisés dans ce domaine, domaine qui est fort limité au Canada, il faut le reconnaître, dans le but de servir de catalyseur et, finalement, de susciter la création d'émissions autochtones par des organismes du gouvernement ou par le secteur privé, lesquels devront alors demander au CRTC un permis pour diffuser leurs émissions.

Nous jouons donc un rôle social dans les domaines où il y a des lacunes, et la création d'émissions autochtones en est un. Je pourrais également vous parler des émissions pour les handicapés et les invalides qui, nous l'avons constaté ne sont pas en nombre suffisant. Nous collaborons avec les sociétés exploitantes, mais celles-ci doivent s'adresser au CRTC pour obtenir un permis. C'est donc là qu'intervient le CRTC.

[Text]

Mr. Cook: With a general broadcasting licence, you go to DOC first, find your frequency, find out if it is available, do your radio engineering survey or whatever is required, then DOC says that, technically, this is either agreeable or not. Once you have that agreement on everything regarding to programming and everything else, financial and so on, it is a question for the CRTC, period. Now that is the way it works, is it not?

Mr. Fournier: That is correct.

Mr. Cook: Okay. Then why does it not work that way in terms of the social objectives, in terms of native people? If they are going to license a station in the north, surely to goodness the CRTC would examine the programming format of that station and decide whether or not it should be licensed or whether it was going to serve a community need, and do exactly the things that you are talking about?

Mr. Fournier: You are right, sir. However, there are frequent situations where the industry itself either does not have the expertise or is not, at a given point in time, sensitive to a particular issue, whether it happens to be native programming or services to the disabled and the handicapped, or whatever, and this is where we, as a department, will come in, to provide this kind of a catalytic role.

Mr. Cook: On a persuasive basis or on a regulatory basis?

Mr. Fournier: On a persuasive basis, sir.

But to come back to your basic question of the dividing line between the department's role and the CRTC, clearly the department's role is to provide the legislative framework, while the actual regulation and licensing is left to the CRTC.

Mr. Cook: Thank you. For a minute I thought you were poaching.

Just one other quick general question dealing with the whole field—and I think it will come up again in some of the other questioning.

You said that you are now examining the African system of moving to 9 rather than 10 kilohertz intervals between stations. What public input is coming into that? The department is looking at it but are you consulting with radio engineers across the country, with the broadcasters, with the television people? Is that a formal consultation process? Has it been publicly stated, too: "Hey, we are looking at this and we may want to do this in this country, but what is the impact going to be if we do?" Is that taking place?

Mr. Fournier: I will ask Mr. de Mercado to speak to that.

Mr. J. de Mercado (Director General, Telecommunication Regulatory Service, Department of Communications): The answer is yes, sir. The consultative process that is going on now is extensive and involves certainly all the broadcasting interests or their representatives as well as a number of

[Translation]

M. Cook: Si vous voulez obtenir un permis de radiodiffusion général, vous allez d'abord voir le ministère des Communications pour avoir une fréquence, savoir ce qui est disponible, faire des études techniques ou quoi que ce soit et, ensuite, le ministère vous dit si, sur le plan technique, le projet est réalisable ou non. Une fois que vous avez l'accord de ce ministère pour tout ce qui concerne la programmation, le financement et le reste, c'est au CRTC de décider, un point c'est tout. C'est donc ainsi que cela marche?

M. Fournier: C'est exact.

M. Cook: Bien. Pourquoi n'en faites-vous pas autant en ce qui concerne les objectifs sociaux, c'est-à-dire les émissions pour les autochtones? Si le CRTC veut octroyer un permis à une station dans le Nord, il est évident qu'il va étudier les émissions de cette station et déterminer si elle répond à un besoin de la collectivité, avant d'octroyer le permis. Donc, le CRTC va faire exactement ce que vous venez de dire.

M. Fournier: Vous avez tout à fait raison. Cependant, il arrive souvent que les sociétés exploitantes n'aient pas l'expertise voulue ou que, à un certain moment, ne sont pas particulièrement conscientes d'un besoin réel, qu'il s'agisse d'émissions pour les autochtones ou de service pour les handicapés et les invalides. En tant que ministère, nous nous devons d'intervenir afin de jouer ce rôle de catalyseur.

M. Cook: Dans ces cas-là, vous essayez de les convaincre ou bien vous leur imposez des règlements?

M. Fournier: On essaie de les convaincre.

Pour en revenir à votre question principale, sur la ligne de démarcation qu'on pourrait tracer entre le rôle du ministère et celui du CRTC, il est évident que celui du premier consiste à élaborer une structure législative, tandis que celui du second concerne la réglementation et l'octroi de permis.

M. Cook: Merci. Pendant un moment, je me demandais si vous empiétiez sur les plates-bandes de l'autre.

J'aimerais maintenant vous poser brièvement une autre question générale, qui reviendra certainement par la suite. Vous avez dit que vous étudiez la possibilité d'adopter le système africain selon lequel les intervalles entre les stations seraient de 9 kilohertz au lieu de 10.

Avez-vous consulté le public à cet égard? Certes, le ministère étudie cette possibilité, mais avez-vous consulté les ingénieurs, les radiodiffuseurs et les stations de télévision du pays? En d'autres termes, avez-vous instauré un processus de consultation officiel? Avez-vous déclaré publiquement: «Nous étudions la possibilité d'adopter ce système au Canada, mais nous aimerions en connaître l'incidence»? L'avez-vous fait?

M. Fournier: Je vais demander à M. de Mercado de vous répondre.

M. J. de Mercado (directeur général du Service de réglementation des télécommunications, ministère des Communications): La réponse est oui, monsieur. Le processus de consultation qui se poursuit est très vaste et s'adresse à tous les représentants de l'industrie de la radiodiffusion, ainsi qu'à un

[Texte]

independent engineering consultants that the department has commissioned as a various impact studies group.

• 2030

We are preparing for a world administrative radio conference, which will be held next year in Latin America and which will decide a number of questions for the new broadcasting plan for the Americas. One of the cornerstones of the plan is the question of whether or not we have in the Americas a 9 or a 10 kilohertz spacing. Certainly the broadcasting industry is very concerned that they make their input and the consultation is going on now. It will take at least a year to complete this consultation.

Mr. Cook: Thank you.

The Chairman: We will get into these areas in more detail.

Mr. Berger:

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Fournier, in their appearance before this committee the CRTC recognized the desirability of policy directives. They said basically they would welcome them and they felt a bit uncomfortable in developing policy in many areas where there had previously been sort of an uncharted ground. What would the implications be for your department if that system were in place; if there were in the legislation a provision for policy directives?

Mr. Fournier: We would most certainly welcome this, Mr. Berger. As a matter of fact, going as far back as 1975, in the green and grey papers which were tabled before Parliament and in the subsequent telecommunications bills which were given first reading— Bill C-43, I believe, and more recently C-16—there were references to a power of direction from the minister, from the governor in council, to the CRTC. Both Ministers of Communications, Madam Sauvé and David MacDonald, indicated publicly their support for such a power of direction being included in any revised telecommunications bill.

Mr. Berger: So who then would be dictating policy to the CRTC? Would it be the Department of Communication?

Mr. Fournier: This would be right, Mr. Berger. There is a clause in Bill C-16, which was tabled in Parliament I guess about 18 months ago, which in fact provides for such a power of direction being exercised by the governor in council through the Minister of Communications.

Mr. Berger: I understand it is the responsibility of your department really to advise the minister on all matters of policy. Is that correct?

Mr. Fournier: That is correct.

Mr. Berger: Therefore I suppose the implications for your department would be that you would have a more active role than you have now in determining the manner in which developments would take place.

Mr. Fournier: That is correct.

I might refer members of the committee to section 9 of the telecommunications act, which was given first reading Novem-

[Traduction]

certain nombre d'ingénieurs conseils indépendants, auxquels le ministère a demandé de réaliser certaines études sur l'incidence probable d'une telle mesure.

Nous préparons actuellement une conférence internationale sur la radiodiffusion, qui aura lieu l'année prochaine en Amérique latine et au cours de laquelle seront prises un certain nombre de décisions en ce qui concerne le nouveau plan de radiodiffusion du continent américain. L'une des questions fondamentales sera de déterminer si nous avons, sur ce continent, un intervalle de neuf ou de dix kilohertz. Les sociétés de radiodiffusion sont bien sûr très intéressées à participer à cela et les consultations se poursuivent. Elles dureront sans doute encore au moins un an.

M. Cook: Merci.

Le président: Nous reviendrons en détail sur cette question. Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Monsieur Fournier, lorsqu'ils ont comparu devant ce comité, les représentants du CRTC ont reconnu qu'il serait souhaitable d'établir des directives de politiques. En substance, ils ont dit qu'ils seraient ravis d'en avoir car, parfois, ils se sentaient un peu mal à l'aise de devoir élaborer des politiques en terrain complètement inconnu. Si la loi prévoyait des directives de politiques, quelles en seraient les conséquences pour votre ministère?

M. Fournier: Nous en serions vraiment ravis, monsieur Berger. Au fait, si l'on remonte à 1975, les Livres verts et gris qui avaient été présentés devant le Parlement ainsi que le bill C-43 et, plus récemment, le bill C-16 faisaient tous mention de directives qui seraient envoyées au CRTC par le ministre et le gouverneur en conseil. Le ministre des Communications, Mme Sauvé puis M. MacDonald, avaient alors indiqué publiquement leur soutien à un tel principe.

M. Berger: Qui alors dicterait au CRTC sa politique? Serait-ce le ministère des Communications?

M. Fournier: Oui. Un article du bill C-16, qui a été présenté au Parlement il y a 18 mois, prévoit qu'un tel pouvoir d'orientation sera exercé par le gouverneur en conseil par l'intermédiaire du ministre des Communications.

M. Berger: Il paraît que votre ministère est chargé de conseiller le ministre pour toutes les questions de politique. Est-ce bien vrai?

M. Fournier: C'est exact.

M. Berger: Je suppose donc qu'un tel système aurait pour conséquence de faire jouer un rôle plus actif à votre ministère, étant donné qu'il pourra contrôler l'orientation de ses activités.

M. Fournier: C'est exact.

J'aimerais reporter les membres du comité à l'article 9 de la Loi sur les télécommunications, qui est passé en première

[Text]

ber 9, 1978 and which sets out in some detail the actual powers the governor in council would have to issue policy directives to the minister, setting out those powers he would have as well as those powers he would not have, so as to identify clearly the respective areas of responsibility of the commission as an independent regulatory body and those of the minister as a policy-maker. This of course is precisely to avoid the kind of poaching which Mr. Cook referred to.

The Chairman: Just a second. If you are issuing policy directives to the CRTC, are you not poaching completely? Are you not taking away from their power?

• 2035

Mr. Fournier: That is correct, and I think this is in order to avoid poaching or unnecessary tensions between the regulatory body and the responsible department. Certain lines have to be drawn as to those areas which are clearly and properly and only the responsibility of the regulatory body, such as the awarding of specific licences as among competing interveners, and those general areas which are clearly policy and where the minister could issue policy directives.

Mr. Berger: Why is it that the ministers have felt this to be desirable?

Mr. Fournier: This is very much consistent with some of the recommendations that have been made by the Lambert committee, the Economic Council of Canada's report on regulation. It is also consistent with the views that have been expressed by successive ministers of communications, by provincial ministers of communications, the feeling being that such a power of direction would ensure accountability, would ensure that regulatory agencies were, in the end, responsible to Parliament for their actions.

The Chairman: I do not have to tell you, Mr. Fournier, that we have had a lot of people before us who have said that this is the type of political interference, getting your fingers into the pie, encroachment, which is unthinkable in terms of any self-respecting agency that wants to be divorced and devoid from the political process so that it can work to the best interest without those types of encumbrances.

Mr. Fournier: This is a very real concern, Mr. Chairman, and this is why proposed section 9 of the telecommunications bill was drafted in such a way that, while preserving the right of the minister and the Governor in Council to issue certain general policy directives, it would in no way allow the Governor in Council to issue directions on a number of matters which, it is felt, are properly and completely within the responsibility of the regulatory body.

Mr. Cook: Who decides what those matters are?

Mr. Fournier: It is in the bill.

Mr. Cook: Is it set out clearly?

Mr. Fournier: It is in the bill. I am sorry I do not have additional copies of this particular section, but I would refer you to Section 9, which has been worked over the years in the department in considerable detail, with a view to trying to deal

[Translation]

lecture le 9 novembre 1978 et qui décrit en détail les pouvoirs que le gouverneur en conseil exerce en ce qui concerne l'établissement de directives d'orientation au ministre; cet article décrit donc en détail les pouvoirs dont dispose le gouverneur en conseil, ainsi que les pouvoirs dont il ne dispose pas, afin de déterminer clairement le domaine de responsabilité du conseil, qui est un organisme de réglementation indépendant, et celui du ministre, qui est un législateur. Cela est destiné précisément à éviter le genre d'empiètement dont parlait M. Cook.

Le président: Un moment s'il vous plaît. Si vous adressez des directives d'orientation au CRTC n'empiétez-vous pas sur ses plates-bandes? Ne pensez-vous pas que, par là, vous usurpez certains de ses pouvoirs?

M. Fournier: C'est exact; c'est pour éviter la violation du territoire de l'autre ainsi que les tensions inutiles entre l'organisme de réglementation et le ministère responsable. Il faut délimiter les domaines qui clairement, légitimement et exclusivement, appartiennent à l'organisme de réglementation, notamment la distribution de permis entre concurrents, et ceux qui relèvent clairement de la politique générale et qui peuvent faire l'objet de directives ministérielles touchant la politique générale.

M. Berger: Pourquoi les ministres ont-ils choisi cette voie?

M. Fournier: Elle est parfaitement conforme à certaines des recommandations du comité Lambert, du rapport du conseil économique du Canada sur la réglementation. Elle est également conforme aux vues exprimées par les ministres des Communications, les ministres provinciaux des Communications qui se sont succédés, leurs arguments étant sans doute que la faculté de tracer les grandes orientations garantissaient l'imputabilité, faisaient que les organismes de réglementation répondaient en fin de compte de leurs actes au Parlement.

Le président: Il va sans dire, monsieur Fournier, que beaucoup de témoins nous ont dit que c'était là le genre d'ingérence politique, d'empiètement sur les plates-bandes, qui était impensable pour tout organisme digne de ce nom désirant se tenir à l'écart du processus politique afin de rechercher en toute quiétude l'intérêt commun.

M. Fournier: C'est un réel sujet de préoccupation, monsieur le président, et c'est pourquoi l'article 9 proposé du projet de loi sur les communications a été conçu de façon à protéger les droits du ministre et du gouverneur en conseil d'émettre certaines directives touchant la politique générale, tout en leur interdisant de le faire relativement à certains questions qui relèvent légitimement et entièrement, selon le législateur, de l'organisme de réglementation.

M. Cook: Qui détermine quelles sont ces questions?

M. Fournier: Elles sont indiquées dans le bill.

M. Cook: En toutes lettres?

M. Fournier: Elles figurent dans le bill. Malheureusement, je n'ai pas apporté d'autres exemplaires de cet article, mais je vous y renvoie, c'est l'article 9; il a été élaboré en détail par le

[Texte]

with some of the concerns that you have just expressed, Mr. Chairman.

The Chairman: Do you want to continue, Mr. Berger?

Mr. Berger: Yes, thank you, Mr. Chairman.

It has been argued by some that the government could anticipate the need for policy direction in many cases. Others have said, however, that the commission would usually be involved in a specific hearing before the need for a direction were recognized. Nearly all agree, as you indicated, that directives should not be used to resolve a specific case. Would the department be able to anticipate the need for policy in a sufficient number of instances to make directives worth while?

Mr. Fournier: We believe that would be the case, Mr. Berger. Indeed, that seems to be the view of the industry. I think you have heard from Bell and I think this view was also shared by other sectors of the communications industry, who have come to feel that this kind of political direction is appropriate, timely and necessary, given the fundamental issues that are at stake.

Mr. Berger: If you had the power now, for what areas would you foresee directives being necessary in the next five to seven years?

• 2040

Mr. Fournier: Well, one area that comes to mind as a possible candidate for policy direction is pay television for example. The question of terminal attachments is another matter. Direct broadcasting satellite might be another area.

Mr. Berger: What I gather from this is that the CRTC feels somewhat like a reluctant bride and does not really want to get its hands too dirty in coming out with new policy and the Department of Communications is chomping at the bit to give policy directives, but the procedures have not been set up to do so. Is that a good resume of the situation?

Mr. Fournier: Well in any relationship, Mr. Chairman, Mr. Berger, there are inevitably sort of competitive aspects and in that respect our relationship with the CRTC is no different. I think on the whole ours is a healthy competitive situation and I think that the CRTC itself has come to recognize that in certain areas it would benefit from government guidance, particularly in the field of federal-provincial relations where the CRTC is not as well equipped as perhaps the Minister of Communications or the Cabinet to deal with sensitive issues which involve one or more provinces and this is where the Minister of Communications could play a more active role than he has played in the past and I think successive Ministers of Communications have taken that view.

Mr. Berger: The economic council has recommended that when the government believes that a policy directive is required it should request a report from the agency which would hold public hearings on the subject and then make recommendations to the minister. What is your view of such a procedure?

Mr. Fournier: I would be concerned if the procedure for issuing a policy directive was so cumbersome and so time

[Traduction]

ministère sur un certain nombre d'années afin justement de répondre aux préoccupations exprimées à ce sujet.

Le président: Voulez-vous poursuivre, monsieur Berger?

M. Berger: Oui, monsieur le président.

D'aucuns prétendent que le gouvernement pouvait dans bien des cas prévoir la nécessité de cette directive touchant la politique générale. D'autres estiment au contraire que la commission doit être engagée dans une série d'audiences précises avant que le besoin s'en fasse sentir. Cependant, tous s'entendent pour dire avec vous que ces directives ne doivent pas être utilisées pour disposer des cas précis. Le ministère est-il en mesure de prévoir la nécessité de directives de politique générale dans suffisamment de cas?

M. Fournier: Je le crois, monsieur Berger. L'industrie semble également d'accord là-dessus. Je crois que Bell vous a révélé que l'opinion était partagée par d'autres secteurs de l'industrie des communications. On a l'air de croire que ces directives de politiques générales sont justifiées à propos et nécessaires vu le caractère vital des questions à l'étude.

M. Berger: Si vous aviez le pouvoir de les identifier maintenant, quelles seraient, selon vous, les questions à l'égard desquelles les directives pourraient devenir nécessaires au cours des cinq ou sept prochaines années?

M. Fournier: Un domaine qui pourrait très bien s'y prêter à première vue est celui de la télévision à péage. Celui des raccords à un terminal en est un autre, de même que celui des satellites de radiodiffusion directe.

M. Berger: Si je comprends bien, donc, le CRTC comme une fiancée toute timide, ne veut pas vraiment avancer une nouvelle politique, alors que le ministère des Communications, rongé par son frein, peut difficilement attendre de donner des directives de politiques générales. Il ne manque que les procédures nécessaires. C'est à peu près cela?

M. Fournier: Dans tous les rapports entre êtres humains, la concurrence intervient inévitablement, M. Berger. Nos rapports avec le CRTC n'en sont pas exempts. Moi, je pense que cette concurrence est saine et que le CRTC lui-même admet qu'il a tout à gagner à suivre les conseils du gouvernement dans certains domaines, et en particulier dans celui des relations fédérales-provinciales, où le CRTC n'est pas aussi bien placé que le ministre des Communications ou le cabinet pour traiter de questions délicates intéressant une ou plusieurs provinces. C'est un domaine dans lequel le ministre des Communications peut jouer un rôle plus important que dans le passé. Tous les ministres des Communications qui se sont succédés ont été de cet avis.

M. Berger: Le Conseil économique a recommandé que le gouvernement, lorsqu'il croit justifier une directive de politique générale, demande que l'organisme tienne des audiences publiques sur cette question et présente des recommandations au ministre. Vous êtes d'accord quant à cette procédure?

M. Fournier: Avec une procédure aussi compliquée et aussi lente, je craindrais que le ministre ne puisse faire face à une

[Text]

consuming that, in fact, the minister could not respond to a particular situation or a particular problem which arose. I am thinking particularly in the field of federal-provincial relations where an issue might arise which required reasonably prompt action on the part of the Minister of Communications of the day. If there were a time consuming or complicated procedure where the draft policy directive had to be referred to the CRTC and the CRTC had to hold hearings, and given the time that is involved and the cost and the agenda of the CRTC which at this point in time is reasonably full, then there might be unnecessary delays. I would, therefore, prefer an approach where a CRTC hearing would be permissive rather than mandatory. In other words, if the circumstances permitted it, the minister might feel that it would be in the best interest of all to refer the draft to the CRTC for comment. On the other hand, if the situation was such that a directive had to be issued forthwith then an alternative procedure might be more appropriate. Indeed, as we have discussed this matter amongst ourselves within the department, we have given some thought to procedures which might involve Parliament possibly being asked, through a negative resolution or an affirmative resolution, for its judgment on a policy directive which the minister wants to issue prior to that particular directive coming into force.

• 2045

Mr. Berger: You anticipated my question, what about a subsequent form of parliamentary review? I suppose one manner you suggested is interesting through a negative or positive resolution of Parliament. I suppose another manner would be through either prior or post studies by a parliamentary committee.

Mr. Fournier: Yes, I believe those are good options, Mr. Berger.

Mr. Berger: Mr. Milligan would like to pose a . . .

Mr. Milligan: Mr. Chairman, with your permission. Did the latest telecommunications bill before Parliament contain any procedures for negative affirmation or disallowance or would those procedures be available in the absence of an amendment?

Mr. Fournier: Bill C-16 does not as tabled in the House contain such a procedure. We have discussed possible procedures for negative resolution. The immediate one that comes to mind, of course, is the one that is included in the James Bay act which was passed by Parliament, I believe, in 1976 or 1977. It sets out there in quite a bit of detail a negative procedure for parliamentary involvement. However, that particular procedure has been criticized as being cumbersome and of the time of Parliament. We would certainly welcome some kind of procedure which would be built into the parliamentary process and which we, in turn, could either incorporate within the telecommunications bill when it is tabled again in Parliament or which we could make reference to at the time that the bill is reconsidered.

Perhaps I might ask, Mr. Milligan, whether Denise Bélisle has any additional comments to make on this matter.

[Translation]

situation ou à un problème donné qui surviendrait. Je songe en particulier au domaine des relations fédérales-provinciales où pourrait surgir un problème qui nécessiterait une réaction assez vive de la part du ministre des Communications en poste. Si la procédure était lente et compliquée et qu'elle prévoyait que la directive proposée soit renvoyée au CRTC pour que celui-ci tienne des audiences, les facteurs temps et coût étant ce qu'ils sont, le programme du CRTC étant assez chargé, des retards inutiles pourraient se produire. Aussi, je préférerais que la question des audiences devant le CRTC soit facultative plutôt qu'obligatoire. En d'autres termes, le cas échéant, le ministre pourrait estimer que l'intérêt commun serait mieux servi si le projet de directive était envoyé au CRTC pour qu'il fasse part de ses commentaires. Dans le cas où une directive devrait être émise sur-le-champ, une autre procédure serait plus indiquée. Dans nos discussions sur le sujet entre nos ministères, nous avons même songé à une procédure visant à connaître l'avis négatif ou positif du Parlement sur une directive de politique générale que le ministre voudrait émettre anticipativement.

M. Berger: Vous avez prévu ma question ayant trait à une étude parlementaire intervenant par la suite. Votre suggestion relative à une décision négative ou positive du Parlement est intéressante. Une autre possibilité serait l'étude antérieure ou postérieure par un comité parlementaire.

M. Fournier: Je pense que ce sont là des options intéressantes, monsieur Berger.

M. Berger: M. Milligan voudrait poser une question . . .

M. Milligan: Si vous n'y voyez pas d'inconvénients, monsieur le président. Est-ce que le dernier projet de loi sur les télécommunications présenté au Parlement prévoit des procédures de désaveu? Est-ce que ces procédures sont possibles sans amendement?

M. Fournier: Le bill C-16, tel qu'il a été présenté à la Chambre, ne prévoit pas de telles procédures. Nous avons discuté d'une telle procédure de désaveu pour le Parlement. Celle qui vient directement à l'esprit se trouve dans la loi sur la Baie James adopté par le Parlement en 1976-1977. Elle établit en détail la marche à suivre pour un désaveu de la part du Parlement. On l'a cependant critiquée comme étant trop encombrante et trop lente. Nous serions certainement en faveur d'une procédure quelconque insérée dans le processus parlementaire que nous pourrions soit incorporer dans notre projet de loi sur les télécommunications lorsqu'il reviendra devant le Parlement ou que nous pourrions soumettre au débat le moment venu.

Si vous le permettez, monsieur Milligan, Mlle Denise Bélisle aurait peut-être des précisions à apporter à ce sujet.

[Texte]

Miss Denise Bélisle (Director of Legal Services, Department of Communications): Not really, Mr. Chairman. I think the involvement of Parliament could take several forms: some beyond a negative resolution, some could require either prior approval by Parliament or before a direction comes into force. There, again, I presume you might run into the problem of effectiveness.

The Chairman: Do you mean delay?

Miss Bélisle: Yes, delay.

The Chairman: Mr. Fournier mentioned the problem of delay before in federal-provincial relationships. If Parliament were called into the act we would probably never get it through.

Miss Bélisle: Mr. Chairman, there is a possibility in legislation of providing that Parliament would have to exercise its rule within a certain timeframe. Of course, there is the particular difficulty that Parliament is not always sitting.

The Chairman: Or moving.

Miss Bélisle: If it were sitting it could be asked to move or to forgo its power within a certain timeframe. The question remains, however, what if the minister wishes to issue a directive and Parliament is not sitting with the directives and it remains in an uncertain state until Parliament is reconvened and for a certain time thereafter.

The Chairman: I see your problem. May I ask a question that relates somewhat to this? You talk about the power of the minister to send policy directives to an agency. What about the power of an applicant or someone who appears before the agency to appeal decisions of the agency to the Cabinet, which is basically to the minister? You are recommending a very fluid two-way street here, I think. Have you discussed this with the CRTC? How do they feel about appeals to Cabinet?

Mr. Fournier: I think, Mr. Chairman, that question would probably be better addressed to the chairman of the CRTC. I am not evading your question.

The Chairman: No, I think your point is well taken.

Mr. Fournier: I am recognizing that the executive committee of the CRTC has, in fact, totally changed in the last six months. I am also admitting that since that time we have not had the opportunity to discuss with the new executive committee the kind of issue which you have . . .

• 2050

The Chairman: As far as we know, there are only two boards from which there is a right to appeal to Cabinet: CTC and CRTC. One of our problems is whether or not to recommend that this type of approach be extended. One of our problems is: Do we recommend this approach of being able to issue policy directives to an agency? Should that be extended? You say that in your case you appreciate this opportunity. Can you give us any concrete examples of where it has worked to the advantage of . . . whomever? Regulatory powers. The regulated. This type of flow.

[Traduction]

Mlle Denise Bélisle (Directrice des services juridiques, ministère des Communications): Pas vraiment, monsieur le président. Je pense seulement que l'intervention du Parlement pourrait prendre plusieurs formes; il pourrait s'agir non pas seulement d'un pouvoir de désaveu, mais d'une approbation préalable nécessaire. Encore une fois, cependant, la question de l'efficacité intervient.

Le président: Vous voulez parler du problème des retards?

Mlle Bélisle: Oui.

Le président: M. Fournier en a parlé tout à l'heure dans le contexte des relations fédérales-provinciales. Si le Parlement était appelé à intervenir, il n'y aurait probablement rien de fait.

Mlle Bélisle: Il serait possible par voie législative d'indiquer au Parlement qu'il doit prendre sa décision dans un certain délai. Le problème est que le Parlement ne siège pas toujours.

Le président: Ou n'agit pas toujours.

Mlle Bélisle: En session, il pourrait se voir demander d'agir ou de renoncer à exercer ses pouvoirs dans un certain délai. Que faire, cependant, si jamais le ministre voulait émettre une directive alors que le Parlement ne siège pas si la directive restait en suspens le temps de reconvoquer le Parlement et au-delà?

Le président: Je comprends. Puis-je poser une question se rattachant au sujet? Vous avez parlé du pouvoir du ministre d'émettre des directives de politique générale à l'intention d'un organisme. Qu'en est-il du pouvoir d'un requérant ou quelqu'un d'autre comparaisant devant un organisme de faire appel des décisions de cet organisme au cabinet, soit, à toutes fins pratiques, au ministre? Vous recommandez une certaine souplesse dans les deux sens, si je comprends bien. En avez-vous parlé au CRTC? Quelle est sa réaction face à une procédure d'appel au cabinet?

M. Fournier: Je pense, monsieur le président, que vous devriez poser la question au président du CRTC. Je n'essaie pas esquiver la question, je vous assure.

Le président: Je comprends votre réponse.

M. Fournier: Je tiens compte du fait que le Comité exécute celle du CRTC a été totalement renouvelée au cours des derniers six mois. Je dois dire que nous n'avons pas eu l'occasion depuis d'en discuter avec le nouveau comité exécutif.

Le président: A notre connaissance, il n'y a que deux organismes dont les décisions peuvent faire l'objet d'un appel au Cabinet: la société et le CRTC. Nous nous demandons si nous devons recommander que cette procédure soit étendue. Nous nous demandons également si la procédure qui consiste à émettre des directives de politique générale à l'intention d'organismes doit être étendue aussi. Vous dites que pour votre part vous aimeriez avoir cette possibilité. Pouvez-vous nous donner des exemples concrets montrant qu'une telle procédure peut bénéficier à quelqu'un certains moments? A ceux qui ont établi les règlements ou à ceux qui les ont suivis?

[Text]

Mr. Fournier: You are referring to examples where policy directives have worked to advantage?

The Chairman: Or, where they have been used.

Mr. Fournier: Miss Bélisle, do you have anything you want to add to this?

Miss Bélisle: The Broadcasting Act, Mr. Chairman, at present has Section 22 which provides for directions from the Governor in Council.

The Chairman: Right.

Miss Bélisle: And it is in three areas, namely the number of channels or frequencies in a geographical area . . .

The Chairman: No, excuse me. I am sorry. My question asked if you can give examples of when it has been used. We realize the power is there. But can you give me specific examples in your experience of when this has taken place.

Miss Bélisle: I think the second case is one of reservation of channels for the CBC and perhaps the Vancouver situation when there was . . . well, educational channels. These are examples, for instance.

The Chairman: And the minister has issued directives in these areas to the CRTC?

Mr. Fournier: Going back to 1972, Mr. Chairman, the Cabinet has issued a directive to the CRTC under the clause which has just been referred to, asking the CRTC to set aside educational channels in the various provinces on various cable systems.

The Chairman: Can you think of any examples?

Mr. Fournier: Mr. de Mercado.

Mr. de Mercado: Mr. Chairman, all the frequency plans and all the plans for radio services are, in effect, directives to the CRTC as are all the changes to those plans. They say to the Commission in the broadcasting area, only certain types of systems and only certain types of stations can go in certain bands and certain things must change, so really that process is a directive process. The implementation of the various agreements with the United States which forces a certain complexion on Canadian radio stations, also constitutes directives to the CRTC to live within that framework, and these are constantly updated.

The Chairman: Other than those set forth in the act do you know of any other examples where you would like to have additional power—where it would be important to have this power to send a directive? Can you envisage one?

Mr. Fournier: I am sorry. I missed your question.

The Chairman: Apart from those which are specified in the act, can you envisage any other area where you feel it would be important for the minister to have the power to direct the CRTC?

Mr. Fournier: We envisage the power of direction to be a general power of direction on policy grounds, as I have indicated. We envisage the policy directive being made pursuant to objectives which would be stated in the telecommunications legislation. The first section of the draft Bill C-16 provides for

[Translation]

M. Fournier: Voulez-vous dire les exemples où des directives de politique générale qui auraient eu des effets bénéfiques?

Le président: Plutôt qui ont été utilisées.

M. Fournier: Mademoiselle Bélisle, vous avez quelque chose à dire à ce sujet?

Mlle Bélisle: La loi sur la radiodiffusion, telle qu'elle existe actuellement, monsieur le président, prévoit à l'article 22, que le gouverneur en conseil pourrait émettre des directives.

Le président: Je comprends.

Mlle Bélisle: Pour trois questions bien précises, soit le nombre de canaux à haute fréquence dans une région donnée . . .

Le président: Pardon, je voudrais avoir des cas où ces pouvoirs ont été utilisés. Nous savons très bien qu'ils existent. Nous voulons savoir si vous avez eu connaissance de telles situations.

Mlle Bélisle: Deuxièmement, la réservation de canaux pour la Société Radio-Canada. Il y a eu le cas de Vancouver ou bien . . . les canaux pour la télévision éducative. Ce sont là des exemples.

Le président: Et le ministre a émis des directives à l'intention du CRTC dans ces cas?

M. Fournier: A compter de 1972, aux termes de cet article, le Cabinet a émis des directives au CRTC lui enjoignant de réserver des canaux pour la télévision éducative dans diverses provinces et dans divers réseaux de cablodiffusion.

Le président: Vous avez des exemples précis à nous citer?

M. Fournier: M. de Mercado.

M. de Mercado: Monsieur le président, tous les schémas de fréquence et tous les schémas de service radio résultent en réalité de directives adressées au CRTC; il en est de même pour tous les changements à ces schémas. Dans le domaine de la radiodiffusion, le Conseil se voit imposer certains types de systèmes, certains types de stations sur certaines bandes etc. Cette procédure fait donc appel à des directives. L'application des divers accords avec les États-Unis relativement aux qualités que doivent avoir les stations radiophoniques canadiennes répond également à des directives adressées au CRTC, ces directives étant modifiées constamment.

Le président: A l'exclusion des cas prévus dans la loi, y en a-t-il où vous voudriez voir des pouvoirs supplémentaires, ou vous voudriez pouvoir émettre des directives? Avez-vous des exemples présents à l'esprit?

M. Fournier: Je m'excuse, monsieur le président, je n'ai pas compris votre question.

Le président: A l'exclusion des cas prévus dans la loi, y en a-t-il où vous pensez qu'il serait important pour le ministre de pouvoir émettre des directives à l'intention du CRTC?

M. Fournier: Je l'ai déjà dit, nous voyons le pouvoir d'émettre des directives comme un pouvoir touchant la politique générale. Nous prétendons que cette politique doit s'appliquer pour permettre d'atteindre des objectifs fixés dans les lois sur les télécommunications. L'article premier du Bill C-16 établit

[Texte]

a series of general objectives regarding the development of telecommunications in this country, and it would be pursuant to those general objectives that we envisage the Governor in Council issuing policy directives.

The Chairman: Yes. Could you give me one example of where you think this would be important, say an example of what has arisen in the past? You have not had the power and therefore, you need it now.

Mr. Fournier: I have indicated some areas where in the years to come such power might conceivably be exercised; pay television, extension of services, terminal attachment, direct broadcasting satellite. Those are some of the major policy issues that loom currently or in the future where the minister of the day and the Governor in Council of the day might feel it appropriate to issue directives. Looking back on recent history, there is the case of the Telesat-TCTS agreement, an agreement that was entered into in 1977 between Telesat and TCTS, TCTS being the TransCanada Telephone System consortium. Telesat applied to become a member of TCTS, and under the regulations Telesat had to have this agreement approved by the CRTC. The CRTC turned down the Telesat application, the matter was subsequently appealed to the Governor in Council, the Governor in Council overturned the decision of the CRTC, and subsequently Telesat has become a member of TCTS. If the power of direction had been available to the government and the minister of communications of the day, it might very well be that, rather than have gone through a long tedious, cumbersome, highly conflictual competitive process, the government would have said to the CRTC at the outset, We feel it is in the national interest, for a variety of reasons, that Telesat become a member of TCTS, and the matter would have rested thus.

• 2055

The Chairman: Thank you.

Mr. Cook: Just one supplementary. You spoke of the delay involved in things. I am thinking of DOC and I am thinking of the CRTC as well. Can you think of any example where a ministerial directive in the fields of communication could not go through a reasonably exhaustive process of public inquiry and public consideration before being enacted? You seemed to indicate there is almost an emergency situation. Give me an example of what you would consider an emergency situation.

Mr. Fournier: It is difficult, frankly, because we are talking in hypothetical terms about a régime which might some day, if Parliament so agrees, be established. Of course, until such time as Parliament so decides, the present process continues and it does not allow for directives.

The only point I would make is that one should not rule out altogether the possibility that in certain situations the government might have to act quickly; and the CRTC process of public hearings, which is a very good one for its openness and for the opportunity it provides for interveners to submit briefs and to cross-examine . . .

[Traduction]

un certain nombre d'objectifs généraux touchant le développement des télécommunications au Canada. C'est dans le contexte de ces objectifs généraux que nous voyons le gouverneur en conseil émettre des directives de politique générale.

Le président: Pouvez-vous me citer un cas où, à votre avis, il serait important d'avoir de telles directives? Pouvez-vous me citer un cas dans le passé où elles auraient été nécessaires?

M. Fournier: J'ai nommé des domaines où de tels pouvoirs pourraient être exercés dans les années à venir: la télévision à péage, l'extension des services, les raccords de terminal, les satellites de radiodiffusion directe. Ce sont les grandes questions de politique de l'heure ou de l'avenir à l'égard desquelles le ministre et le gouverneur en conseil du jour pourraient juger opportun d'émettre des directives. Si l'on fait un retour en arrière, on trouve l'accord Telesat/TCTS conclu en 1977 entre Telesat et TCTS. TCTS, c'est le TransCanada Telephone System Consortium. Telesat a demandé à devenir membre du TCTS et conformément aux règlements Telesat a dû faire approuver cet accord par le CRTC. Le CRTC a rejeté la demande de Telesat qui a ensuite fait appel au Gouverneur en Conseil. Le Gouverneur en Conseil a annulé la décision du CRTC et par la suite Telesat est devenu membre du TCTS. Si à l'époque le gouvernement et le ministère des communications avaient eu ce pouvoir, le gouvernement aurait fort bien pu dire au CRTC dès le départ: nous estimons qu'il y va de l'intérêt national pour toute une série de raisons; on aurait ainsi évité toutes ces démarches extrêmement longues et ennuyeuses, la question aurait été réglée de cette façon-là.

Le président: Merci.

M. Cook: Une question supplémentaire. Vous avez parlé de délai. Je pense au Ministère des Communications et également au CRTC. Pouvez-vous me donner un exemple d'une directive ministérielle dans le domaine des communications qui n'a pas pu faire l'objet d'enquêtes publiques suffisamment approfondies avant d'être mise en vigueur? Vous semblez dire que la situation était urgente. Pouvez-vous me donner un exemple de ce que vous estimez être une situation d'urgence?

M. Fournier: Je vous avoue que cela est difficile car il s'agit d'hypothèses et d'un régime qui pourrait être adopté si le Parlement l'accepte. Évidemment, tant que le Parlement n'en aura pas décidé ainsi, le processus actuel restera en vigueur et les directives sont interdites dans le cadre de ce processus.

Je précise qu'il ne faudrait pas éliminer toute possibilité pour le gouvernement d'agir rapidement dans certaines situations. Le principe des audiences publiques du CRTC est excellent car il est très ouvert et donne la possibilité aux intervenants de soumettre des mémoires et de poser des questions . . .

[Text]

Mr. Cook: But Mr. Fournier, that was my question. Give me an example, a hypothetical situation where they might have to act fast.

Mr. Fournier: It is not easy, frankly, to construct examples.

Mr. Cook: Then why should that power exist? Frankly, should the public not have the right to take a look at this thing, should not that hearing go on, rather than have a quick decision by a minister that this is what we are going to do, and it is done without any public inquiry, without any public discussion whatsoever? I am not maligning the minister by this, whatever government it might be; what I am saying is that you seem to be saying we cannot have this process for the simple reason that there may be a time when it has to be done quickly. Yet when I ask you to give me an example of when it might need to be done quickly, you cannot think of one at all.

Mr. Fournier: I am not saying that we should not have the process. I think where it is possible it in fact would be desirable that a policy directive be submitted to that kind of critical examination. All that I am cautioning against—and admittedly, my case may be weak since I am not able to provide you with specific concrete instances—is that there may be such instances where a minister would have to act, perhaps in a federal-provincial situation or in a situation such as the Telesat-TCTS one that I referred to, where an agreement was consummated between certain parties. This agreement had to do with important financial contracts leading to the development of future generations of satellites in this country, and it might well be a situation where those contracts would have to be moved ahead more quickly than would be allowed if one had to go through a CRTC kind of hearing.

• 2100

My only point is really that while such a hearing can be very useful, one should not forget altogether, or leave out altogether, other situations where in fact the minister or a government might have to move. This is, perhaps, where some kind of parliamentary procedure could be put in place, that, in the absence of a public hearing, would allow either the House or a committee of the House to hold hearings and have a say on such policy directives.

The Chairman: Thank you, Mr. Fournier. Could we turn now to Mr. Doug Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. One of the suggestions in our discussion paper, actually suggestion 5, deals with the proposal to expand the socio-economic impact analysis system, that has been initiated by the Treasury Board, expand it into areas other than health, safety and fairness. We thought we would like to hear something of your experiences with the socio-economic impact analysis before we would make any such recommendation. Has your department actually published any SEIAs to this point?

Mr. Fournier: Our department is not subject, at this time, to this particular process. However, we have been mindful over the years of the kinds of considerations that are found within

[Translation]

M. Cook: Mais monsieur Fournier, je vous ai posé une question. Donnez-moi un exemple, imaginez une situation hypothétique où il serait nécessaire d'agir rapidement.

M. Fournier: Je vous avoue qu'il n'est pas facile de trouver des exemples.

M. Cook: Dans ce cas, pourquoi ce pouvoir existe-t-il? Est-ce que le public ne devrait pas avoir un droit de regard; n'est-il pas préférable de tenir des audiences au lieu de laisser le ministre libre de prendre les décisions sans enquêtes publiques, sans la moindre discussions publiques? Je ne critique pas le ministre, quel que soit le gouvernement en place, mais vous semblez dire que ce processus n'est pas possible pour cette simple raison que des décisions rapides s'avèrent parfois nécessaires. Alors je vous demande de me donner un exemple d'une situation où une décision doit être prise rapidement et vous n'en trouvez aucun.

M. Fournier: Je ne rejette pas ce processus. Je crois que lorsque cela est possible. Il serait souhaitable qu'une directive fasse l'objet de ce genre d'examen. Je vous mets simplement en garde, et je reconnais que mes arguments sont faibles puisque je ne peux pas vous fournir d'exemple concret, mais il peut arriver qu'un ministre doive agir, peut-être une situation fédérale-provinciale comme le cas de Telesat-TCTS dont je vous ai parlé, le cas d'un accord entre plusieurs partis. Cet accord portait sur des contrats financiers importants qui devaient conduire à une génération future de satellites et il est possible d'envisager une situation où il serait urgent de signer ces contrats et où des audiences du genre de celles qui sont tenues par le CRTC retarderaient le processus.

Évidemment, ces audiences peuvent être très utiles mais il ne faut pas oublier non plus l'importance de certaines situations qui peuvent exiger l'intervention rapide d'un ministre ou du gouvernement. On pourrait, dans ce cas, envisager de mettre en place une procédure parlementaire qui, en l'absence d'audiences publiques, permettrait à la Chambre ou à un comité de la Chambre de tenir des audiences et de donner son opinion sur ces directives.

Le président: Merci, monsieur Fournier. Je donne maintenant la parole à M. Doug Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président. La suggestion 5 de ce document porte sur la possibilité d'étendre le système d'analyse des répercussions socio-économiques instauré par le Conseil du Trésor, de l'étendre à des secteurs autres que la santé, la sécurité et l'équité. Nous avons pensé qu'il serait utile de vous demander votre avis sur les analyses, sur les répercussions socio-économiques, avant de faire une telle recommandation. Est-ce que votre ministère a déjà publié des analyses socio-économiques?

M. Fournier: Pour l'instant, notre ministère n'est pas soumis à ce processus. Pourtant, au cours des années nous avons toujours été très conscients des considérations qui régissent le

[*Texte*]

the SEIA process. Perhaps I could ask Mr. de Mercado if he would want to comment on this.

Mr. de Mercado: I have read Dr. Maitland's submission to the committee and we have essentially tried to see how it fits the process we have used in the past to evaluate the impact of change. Leaving out the word "socio" for a moment—because I am not sure how to frame this in the way in which we operate on the technical side of the department—looking at the economic impact and at the disruptions or the benefits that come from changes is a part of the consultative process, the evaluation process, that goes on whenever we must adjust allocation plans to expand services or to relieve congestion in certain frequency bands. So we, in fact, to an impact analysis, a technical economic impact analysis associated with all changes to allocation plans.

Mr. Anguish: Excuse me, could we just go back? Why is it that you do not fall under the requirements of the socio-economic impact analysis as initiated by the Treasury Board? Why is that you do not fall under that program?

Mr. de Mercado: I do not know if there is any directive from the Treasury Board that says that this particular group or this particular description of socio-economic analysis must be uniformly extended to all activities. What I am saying is that we, in fact, as a matter of course, do an impact analysis of all changes to allocation plans in the department, and certainly the largest dimension to that is an economic technical analysis.

Mr. Anguish: What do you basically know, as a department, about the socio-economic impact analysis, this system initiated by the Treasury Board? Do you have any knowledge of that program?

Mr. Fournier: I might indicate here that we are not one of the 10 or so departments that have been selected by the Treasury Board for this. My understanding is that essentially, as stated by Mr. Meyboom, the socio-economic impact analysis applies to health, safety and fairness regulations. I am reading from the text that he tabled here on September 16 and I am looking at the list of departments and agencies attached to his statement; our department is not one of the departments that has been selected at this time.

Mr. Anguish: I was not aware of that. There would be no use in my discussing some more technical items about that program, then, because you have not been exposed to it?

Mr. Fournier: We are not really familiar . . .

Mr. de Mercado: Not in the way in which it has been implemented Dr. Meyboom, but we consider the terminology sufficiently broad to include—

• 2105

Mr. Anguish: Okay, then carry on and tell me about your internal evaluation program that you have now. What do you do now in terms of evaluation within your department?

Mr. de Mercado: This particular program fits the particular change . . . Are we talking about amendments to the regula-

[*Traduction*]

système d'analyses socio-économiques. Je vais demander à M. de Mercado de développer cette question.

M. De Mercado: J'ai lu le rapport présenté par le Dr Maitland au comité et j'ai essayé de voir comment on pouvait l'appliquer au processus que nous avons utilisé jusqu'à présent pour évaluer les répercussions des changements. Oublions pour l'instant le terme «socio» parce que je ne suis pas certain de pouvoir l'appliquer à l'aspect technique des opérations de notre ministère, considérons uniquement l'aspect économique, les distortions ou les avantages provoqués par des changements effectués dans le cadre d'un processus consultatif et d'un processus d'évaluation. C'est ce qui se produit chaque fois que nous devons modifier nos plans pour étendre nos services ou soulager une situation de congestion dans certaines bandes de fréquence. Nous faisons une analyse des répercussions, une analyse technique des répercussions économiques en tenant compte de tous les changements de plans.

M. Anguish: Excusez-moi, permettez-moi de revenir en arrière. Comment se fait-il que vous ne puissiez pas vous conformer au système d'analyses socio-économiques mis en place par le Conseil du Trésor? Comment se fait-il que vous ne releviez pas de ce programme?

M. de Mercado: Je ne sais pas si le Conseil du Trésor a émis des directives pour l'application uniforme à toutes les activités d'un type d'analyses socio-économiques précis. En fait, nous faisons bien sûr des analyses sur les répercussions de tout changement de plan au ministère et la portion la plus importante de cet exercice, c'est une analyse technique économique.

M. Anguish: Que savez-vous au ministère de ce système d'analyses socio-économiques mis en place par le Conseil du Trésor? Est-ce que vous êtes au courant de ce programme?

M. Fournier: Je précise que nous ne faisons pas partie de la dizaine de ministères qui ont été choisis par le Conseil du Trésor pour cet exercice. Je crois, comme l'a dit M. Meyboom, que le système d'analyses socio-économiques s'applique à la santé, à la sécurité et à l'équité dans la réglementation. Je lis le texte qu'il a déposé ici le 16 septembre ainsi que la liste des ministères et organismes annexée à cette déclaration et notre ministère n'en fait pas partie.

M. Anguish: Je ne le savais pas. Dans ce cas, il est peut-être inutile de poursuivre dans cette voie puisque vous n'êtes pas directement concerné?

M. Fournier: Nous ne sommes pas vraiment au courant . . .

M. de Mercado: Nous ne participons pas directement à cet exercice, Docteur Meyboom, mais nous pensons que la terminologie est suffisamment large pour comprendre . . .

M. Anguish: Très bien, dans ce cas poursuivez et parlez-moi de votre programme d'évaluation interne. Quel genre d'évaluation faites-vous à l'intérieur du ministère?

M. de Mercado: Ce programme tient compte du changement apporté . . . Est-ce que vous voulez parler des amende-

[Text]

tions, amendments to the spectrum plans or just the operational audits that go on in terms of effectiveness within the department? Essentially, the department recovers the cost of managing the spectrum from the licensees. The fees are nominal and they are based essentially on the amount of resources and time taken to issue the various classes of licences and administer the spectrum. That is the subject of audit from the Auditor General and Mr. Rogers' groups, plus our own internal audit groups.

When we, on the other hand, come to the question of, for instance, introducing a new service, a new type of radio service, the process that we go through is really one of looking at the costs and the impact of implementing the service, both the cost to the government of putting it in place and the costs and effectiveness and benefits to the industry and to the various users. This is deemed by comments from various manufacturing groups, various user groups, and summarized as a recommendation to the minister and to the departmental executive. But as I say, each one of these, if you wish to discuss a specific area or a specific change, all of these things take a different form.

Mr. Anguish: Can you tell me now, then, what relationship exists between your internal review, your internal evaluation or whatever you want to call it, and the program evaluation that has been implemented by the Office of the Comptroller General?

Mr. de Mercado: The department has a program review and evaluation group which is in fact the twin of, or the interface to, the Auditor General and the Harry Rogers program review and evaluation group, and it really relates to program effectiveness and value for money. That is essentially a staff organization of the department, quite independent from the line organizations, such as the one I run.

Mr. Anguish: So you have two very separate evaluation teams?

Mr. de Mercado: We have specialized audits that are mounted, for instance, by the Auditor General, such as the SPICE audits that took place. We have audits that are done by the Treasury Board. We have audits that are done by Rogers' group, and we have audits—we live in a time of audit, we are being audited to death. I noticed Mr. Taylor's remarks on audits. Sometimes we are concerned.

These audits essentially look at our program plans, they look at the deployment of resources, they look essentially at things that can be measured, numbers of licences, costs of computing, numbers of engineers, delays in processing certain things, and they say, "Is this a way to expend public resources."

On the spectrum side of the 1,000 man-years that are devoted towards managing this approximately 1.5 million licences, a goodly portion of them are technical, on the one hand engineering personnel and on the other hand clerical personnel to keep physical records, issue licences, issue renewals, draft leaflets and booklets. Their product is something quite tangible, something that has been going on for many

[Translation]

ments à la réglementation, des amendements aux plans de la gamme des fréquences, ou bien encore des vérifications et autres mesures de notre efficacité qui sont faites à l'intérieur du ministère? Le ministère, en réalité, recouvre les coûts de gestion grâce aux permis. Le coût de ces permis est nominal et se fonde surtout sur les ressources et le temps consacrés à l'émission des différentes catégories de permis ainsi qu'à l'administration du programme. Cela fait l'objet de vérifications de l'Auditeur général et du groupe de monsieur Rogers sans compter nos groupes de vérifications internes.

D'autre part, lorsque nous mettons en place un nouveau service, un nouveau type de service radiophonique, nous étudions les coûts et les répercussions de la mise en place du service, à la fois pour le gouvernement, pour l'industrie, et pour les différents usagers; les coûts, l'efficacité et les avantages. Cela est évalué d'après les observations de différents groupes de fabricants, d'usagers et fait ensuite l'objet d'un résumé soumis au ministre sous forme de recommandation. Comme je vous l'ai dit, dans chacun de ces cas, si vous souhaitez discuter d'une question particulière ou d'un changement particulier la possibilité existe.

M. Anguish: Pouvez-vous me dire quel est le lien entre votre service de révision interne, votre service d'évaluation interne—je ne sais pas comment vous l'appellez—et l'évaluation du programme mis en place par le Bureau du contrôleur général?

M. de Mercado: Le ministère a un programme de révision et d'évaluation qui s'associe en fait au programme du Vérificateur général et à celui de Harry Rogers; ce service s'intéresse surtout à l'efficacité et à la rentabilité des opérations. Il s'agit avant tout d'une organisation du personnel à l'intérieur du ministère et c'est assez différent et indépendant du service que je dirige.

M. Anguish: Vous avez donc deux équipes d'évaluation bien distinctes?

M. de Mercado: Nous avons des vérifications spécialisées qui sont effectuées par l'Auditeur général, par exemple les vérifications TRACE. Nous avons des vérifications du Conseil du trésor. Nous avons des vérifications du groupe de Rogers et également des vérifications... Nous vivons dans l'ère des vérifications, nous sommes vérifiés à mort. J'ai pris note des observations de M. Taylor sur les vérifications. Il arrive que nous soyons en cause.

Ces vérifications étudient les plans du programme, la répartition de nos ressources, les facteurs mesurables, le nombre de permis décernés, le coût des calculs, le nombre des ingénieurs, les retards de certaines opérations... Et tout cela aboutit à la grande question: est-ce la bonne façon de dépenser les ressources publiques?

Pour ce qui est des activités proprement dites, sur 1,000 années-hommes qui sont consacrées à la gestion d'environ 1.5 million de permis, une bonne partie sont du personnel technique, d'une part les ingénieurs et d'autre part les commis aux écritures qui s'occupent des dossiers, de l'émission des permis, des renouvellements de permis, qui rédigent les feuillets et les prospectus. Leur production est bien tangible, cela se fait

[Texte]

years and something that is easy to put the hands of auditors around. So the department has been audited, yes, but there have been no scandals—or maybe it has not made the press.

Mr. Anguish: Is there a team that sort of co-ordinates that evaluation, you call it audit activity, within your department?

Mr. de Mercado: There is a team. The head of the team reports directly to the deputy minister, and he is free from the intimidation of the line bureaucrats who might otherwise plead for . . .

Mr. Anguish: It is as a formalized process that that information gets back to the deputy, is it?

Mr. de Mercado: Yes, it does, and it gets back to senior management, and it is usually much harsher than the material that comes out of the Auditor General because the auditors on the internal team are effectively people that know the business of the department, that work in the department and therefore address, really, specifics in terms of efficiency measures, whereas external auditors tend to be jacks of all trades.

Mr. Anguish: Will all of the regulatory acts and subordinate legislation, actual programs, be evaluated in a systematic way, periodically?

Mr. de Mercado: Certainly in this spectrum area that has been the case, including places like the laboratory, and there are follow-up audits based on recommendations made to the department. We essentially annually synthesize the recommendations which come from the various sources—the Treasury Board or internal auditors, the Harry Rogers auditors, and the Auditor General auditors—into our program plan for the coming year, and we report back to auditors, in effect, on the implementation of their recommendations. In fact, there are follow-on audits which occur in two-year cycles. We live in a constantly audited milieu, to the stage where it really helps us tie down our unit costs for the various committees we report to.

• 2110

Mr. Fournier: It is fair to add, also, that through the various committees I referred to earlier, and through our many contacts with the industry, we are constantly subjected to pressures from the industry, suggestions from the industry, on how to simplify certain rules or regulations or eliminate them altogether. If it is of interest to you, I think Mr. de Mercado has a list of rules and regulations which in the last year, as a result of these audits, as a result of these industry pressures, as a result of technological developments or international developments, we in fact have simplified or done away with.

Mr. Anguish: Do program evaluation and audit mean the same thing to you?

Mr. de Mercado: A program review and an evaluation of the program, and an audit of that total package on how effective it has been in value for money—I am leaving aside

[Traduction]

depuis des années et il est facile au vérificateur de suivre leurs activités. Effectivement, le ministère a fait l'objet de vérifications, mais il n'y a pas eu de scandale, ou en tout cas ils ne sont pas parvenus jusque dans la presse.

M. Anguish: Y a-t-il un groupe chargé de coordonner cette évaluation, ce que vous appelez vérification, au sein de votre ministère?

M. de Mercado: Nous avons une équipe. Le chef de cette équipe fait rapport directement au sous-ministre et il échappe aux mesures d'intimidation des bureaucrates qui pourraient fort bien plaider . . .

M. Anguish: C'est dans le cadre d'un processus pré-établi que ces informations sont soumises au sous-ministre, n'est-ce pas?

M. de Mercado: Absolument, puis cela revient à la direction sous une forme d'ordinaire beaucoup plus sévère que les données qui sont préparées par le Vérificateur général parce que les vérificateurs de l'équipe interne connaissent parfaitement les activités du ministère, travaillent au ministère même et peuvent aller dans les détails alors que les vérificateurs externes sont souvent des hommes à tout faire.

M. Anguish: Est-ce que toutes les lois de réglementations et autres, les programmes proprement dits, seront évalués d'une façon systématique, régulièrement?

M. de Mercado: Cela a été le cas dans ce service jusqu'à présent, y compris au laboratoire, et des vérifications complémentaires sont effectuées sur la base des recommandations faites au ministère. Chaque année, nous faisons la synthèse des recommandations qui nous parviennent de plusieurs sources, le Conseil du Trésor, ou les vérificateurs internes, les vérificateurs de Harry Rogers, ainsi que ceux du Vérificateur général. Nous en faisons la synthèse et nous l'insérons dans notre plan pour l'année à venir, puis nous renvoyons un rapport aux vérificateurs au sujet de la mise en place de leurs recommandations. Par conséquent, des vérifications complémentaires s'effectuent sur la base de deux années. Nous vivons dans un milieu de vérification permanente, à tel point que cela nous aide vraiment à déterminer quels sont nos coûts unitaires à l'intention des différents comités auxquels nous devons faire rapport.

M. Fournier: Peut-on ajouter également que par l'entremise des différents comités dont j'ai parlé plus tôt, et grâce à de nombreux contacts avec l'industrie, nous sommes censés être soumis à des pressions de la part de l'industrie, à des suggestions sur la façon de simplifier certains règlements ou sur la possibilité d'en éliminer d'autres. Si cela peut vous intéresser, je crois que M. de Mercado a une liste des règlements qui ont été simplifiés ou supprimés l'année dernière, à la suite de ces vérifications, et à la suite des pressions exercées par l'industrie, et des développements technologiques nationaux ou internationaux.

M. Anguish: Par évaluation du programme et vérification, vous entendez la même chose?

M. de Mercado: Une révision du programme une évaluation du programme, une vérification de l'efficacité de l'ensemble, en termes de rentabilité . . . J'oublie pour l'instant, les vérifica-

[Text]

the sort of audits which go to see whether the clerks have deposited all the money in the bank or whether anybody has stolen anything from the stockroom, which are the sort of Treasury Board continuous audits. Besides, some more ambitious audits have been attempted which say 50 engineering sitting with their 50 slide rules do 50 engineering-years worth of work in relation to the tasks they do. Those are the kinds of audits I referred to as program review evaluation effectiveness audits.

But what has really happened is that in the last three years, the workload of the department in the management area, technical area, has grown by 31 per cent, in volumes of licences and pieces of paper. During that time there has been a decline in the personnel available to do these tasks by a few per cent. In the good old days—before my time, anyhow—it used to be that you had a linear relationship between the numbers of pieces of paper that flowed through the place and the numbers of bodies Treasury Board gave you to handle them. That is no longer true. So we have made extensive and very heavy use of computing power and of a lot of innovations in technology to process the stuff, and monitor and control the flow in the big traffic jam in the sky, to the point where our per-unit numbers for handling these papers look quite attractive. Indeed, Canada is being courted by a number of wealthy countries who would like to buy this technology from us. We certainly have, from the point of view of tools and administrations, as governments, a fairly heavily automated, heavily computerized, heavily technocratic process, which has all been designed and forced upon us because the paper burden and the through-put increases, but the resources are not forthcoming.

Mr. Cook: Mr. de Mercado, I must interject here, You said 50 engineers with 50 slide rules. Have the 50 engineers not heard of the pocket calculator yet?

Mr. de Mercado: My engineers would not know what a slide rule looked like—the more recent ones. I use that as a figure of speech.

The Chairman: You have to save energy, Chuck.

Mr. Anguish: Do you then have a program evaluation system which has a set methodology to use for evaluating regulatory acts, subordinate legislation, and programs in your department?

Mr. de Mercado: Yes. There is a director of regulations development, and he operates a formal facility which looks at status, redundancy, obsolescence, and plans for all technical regulations going on in the department. We are constantly trying to simplify these, throw out the old ones, consolidate them. Most of the changes to the regulations that have taken place in the last year relate to exempting people from the need to have a licence for certain low-power devices, so that Canadian licensed hams can operate in the United States without filling out more forms for the Americans. These are the sorts of regulatory changes that have taken place on the technical side in the last year: exempting small cable television systems of less than 500 subscribers from the need to put in a formal

[Translation]

tions qui cherchent à s'assurer que les commis ont bien déposé tout l'argent à la banque et que personne n'a volé quoi que ce soit au magasin. Voilà quelles sont les vérifications permanentes du Conseil du Trésor. De plus, des vérifications plus complexes ont été entreprises; on a cherché à savoir si 50 ingénieurs assis à leur table devant leurs 50 règles à calcul, équivalent à 50 années-ingénieurs, constituent une proposition rentable. Voilà le genre de vérification auquel j'ai fait allusion quand j'ai parlé des vérifications sur l'efficacité et de révision de l'évaluation.

Mais en réalité, au cours des trois dernières années, la charge du travail du ministère dans le secteur de la gestion, dans le secteur technique, s'est accrue de 31 p. 100 si l'on considère le volume des permis décernés et des morceaux de papier que cela suppose. Pendant cette période, le personnel a diminué. Dans le bon vieux temps en tous cas avant mon temps à moi le rapport entre le nombre de morceaux de papier et le nombre de personnes accordé par le Conseil du Trésor pour s'en occuper, était linéaire. Ce n'est plus vrai. Nous avons donc fini par nous fier de plus en plus aux ordinateurs et par faire appel à des innovations technologiques pour nous occuper de ces opérations, et contrôler l'énorme embouteillage qu'est en réalité ce service, et nous pouvons aujourd'hui nous féliciter de faire face à la situation avec très peu de personnel. D'ailleurs, un certain nombre de pays riches font la cour au Canada pour acheter cette technologie. Et certainement, les outils administratifs dont nous disposons au gouvernement sont hautement automatisés, hautement informatisés, c'est un processus très technologique, qui nous a été imposé par une augmentation de la charge de travail qui n'a pas été suivie par une augmentation proportionnelle du personnel.

M. Cook: Monsieur de Mercado, permettez-moi de vous interrompre. Vous avez parlé de 50 ingénieurs avec leurs 50 règles à calcul. Est-il possible que vos 50 ingénieurs n'aient jamais entendu parler de la calculatrice de poche?

M. de Mercado: Mes ingénieurs ne savent probablement pas à quoi ressemble une calculatrice de poche du moins un modèle récent. C'était une figure de style.

Le président: Chuck, il ne faut pas gaspiller l'énergie.

M. Anguish: Dans ce cas, vous avez un système d'évaluation du programme qui fait appel à une méthode préétablie pour évaluer les lois réglementaires, les lois connexes et les programmes de votre ministère?

M. de Mercado: Oui. Il y a un directeur du développement de la réglementation qui dirige un service régulier chargé d'étudier les statuts, les statuts périmés et ceux qui font double emploi; il planifie toute la réglementation technique qui se fait au ministère. Nous essayons sans cesse de simplifier, de supprimer les vieilles dispositions, de regrouper celles qui tiennent toujours. La plupart des changements apportés à la réglementation au cours de la dernière année portent sur l'exemption de licence pour certains appareils de faible puissance; cela permet aux postes qui ont un permis au Canada de traverser la frontière sans devoir remplir de nouveaux formulaires pour les Américains. Voilà un exemple de changement réglementaire technique effectué au cours de l'année dernière; l'exemption de

[Texte]

brief in the department, and engineering consultants tell us the obvious and so on. Those are some examples.

• 2115

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Milligan: Mr. Chairman, I am going to have to make some head or tail of this when we look at the transcript and I must admit I am totally confused now. Maybe we could go back to the beginning on the various review programs you have. How many pieces of legislation does your department administer?

Miss Bélisle: We administer several, Mr. Milligan.

Mr. Milligan: I do not need to know the names.

Miss Bélisle: We have at least nine on the purely communication side but now, as there has been an addition to the responsibilities of the Minister of Communications for responsibility in the arts and culture field that used to be under the responsibility of the Secretary of State, there is an additional number of pieces of legislation. I will have to give you a guess on that but I would say probably five or six more.

Mr. Milligan: Okay. Let us put aside Auditor General, the Comptroller General's program evaluation system and policy review systems. Do you have an internal system that will systematically periodically work through all your acts and subordinate legislation to review them, quite apart from any question of program evaluation through the OCG system. I believe that is just what you were telling me about. I just want to specify. You said there was a director and I am sorry, I did not take a note.

Mr. de Mercado: Maybe I can. We have lived with it so long it is easy to confuse in our replies.

I am referring specifically to the management of the radio frequency spectrum and the technical role of the department and to all the regulations that are made under the radio and broadcasting acts. These are called general radio regulations and they are in two parts: those that can be issued under the authority of the minister and those that can only be issued by Order in Council. Although the legislation is quite general, the regulations begin to be quite specific and there are literally hundreds of these regulations and they relate essentially to the technical parameters that various bits of equipment or various system configurations must employ, given the technology of the day to co-exist in harmony.

All these regulations and all these various standards and specifications come under annual scrutiny and review by the Director of the Regulation Development Branch, who sits behind me here, Mr. Scott. We look at them with an acideye with respect to their readability, pertinence and even just the general need to have them or whether we could relax them in a way as to relieve our own paper burden.

[Traduction]

petits systèmes de télévision par câble qui ont moins de 500 abonnés: on les a dispensés de l'obligation de déposer au ministère un mémoire officiel; les experts en génie nous donnent les données les plus évidentes. Voilà quelques exemples.

Le président: Monsieur Milligan.

M. Milligan: Monsieur le président, il va falloir que je réfléchisse très sérieusement à toute cette question quand j'aurai le fascicule sous les yeux parce que pour l'instant je n'y comprends rien. Mais peut-être pourrions-nous revenir au début, et aux différents programmes que vous administrez. Combien de lois votre ministère administre-t-il?

Mlle Bélisle: Nous en administrons plusieurs, monsieur Milligan.

M. Milligan: Je ne vous demande pas de m'en citer les titres.

Mlle Bélisle: Pour ce qui est des communications proprement dites, il y en a au moins neuf mais puisque le ministre des Communications a repris récemment la responsabilité des arts et de la culture qui relevait auparavant du Secrétariat d'État, plusieurs autres lois viennent de s'ajouter à cette liste initiale. C'est une supposition que je fais, mais je dirai qu'il s'agit de cinq ou six lois.

M. Milligan: Bien. Oublions pour l'instant le Vérificateur général, le programme d'évaluation du Contrôleur général et les systèmes de révision de la politique. Est-ce que vous avez un système interne qui vous permet de passer en revue périodiquement et systématiquement toutes vos lois et toute la réglementation, tout à fait indépendant de l'évaluation des programmes dans le cadre du système de vérification. Je crois que vous en parliez à l'instant mais je voudrais des précisions. Vous avez dit qu'il y avait un directeur mais je n'ai pas bien fait attention.

M. de Mercado: Permettez-moi de répondre. Nous sommes tellement habitués au système qu'il est facile de confondre nos réponses.

Je parlais de la gamme des fréquences radio que nous administrons et du rôle technique du ministère; je parlais également de tous les règlements qui sont adoptés dans le cadre des lois sur la radio et la radiodiffusion. Il s'agit de règlements généraux sur la radio qui se répartissent en deux groupes: ceux qui peuvent être émis par le ministre et ceux qui ne peuvent être émis que par décret en Conseil. Bien que la législation soit assez générale, la réglementation devient assez spécifique et il existe littéralement des centaines de règlements qui portent essentiellement sur les paramètres techniques des différentes pièces de matériel ou des différents systèmes de la technologie actuelle.

Tous ces règlements, toutes ces normes et spécifications sont révisés et étudiés annuellement par le directeur de la Direction du développement de la réglementation qui est assis derrière moi, M. Scott. Nous les étudions de notre œil le plus critique, nous nous interrogeons sur leur clarté, sur leur pertinence et même sur leur utilité tout court; nous nous demandons également s'il ne serait pas possible de les assouplir pour alléger d'autant notre charge de travail.

[Text]

Mr. Milligan: Okay, that is a review of the regulations in the spectrum-management area, that is not a review of the statute under which they are promulgated and that is not a review of regulations or statutes and any other areas of the department's regulatory activities. Is that correct? Is there such a review of statute and regulations apart from the program evaluation review?

Mr. Fournier: Bill C-16 to which I referred earlier is, in fact, I think a good example of a statutory, top-to-bottom, wall-to-wall review. This particular piece of legislation, I think, has close to 80 pages and would . . .

Mr. Milligan: Excuse me, if I may interrupt. That is in an instance of recognized need for major policy revision to legislation. Is there a system for systematically working through all your acts and subordinate regulations on a systematic, periodic basis so that every five years you are satisfied, that you have gone through your complete legislative complement and have reviewed it from beginning to end?

Mr. Anguish: For the entire department.

Mr. Milligan: For the entire department's regulatory activities. Is there such a system?

• 2120

Mr. Fournier: There are not regulations under the other statutes which the department applies. Our regulatory role and responsibility within DOC, leaving quite aside the CRTC, is really under the Radio Act. These are activities that Mr. de Mercado has been referring to.

Mr. Milligan: Okay, so it is comprehensive. That activity is comprehensive.

Mr. Fournier: That activity is comprehensive. And the statutory review which the department has been engaged in since 1975, with the publication of the green paper on telecommunications, the grey paper on telecommunications, is an effort to update all of the statutes for which the Minister of Communications is responsible, perhaps with the exception of the Telelobe Canada Act. But all of the others are, in effect, covered by Bill C-16.

Mr. Milligan: Let me then go to the program evaluation system. As I understand that system, it is supposed to take all the department's activities, break them into components or program elements, and then schedule them so that they would be reviewed, hopefully on a three-to five-year basis. That is a system that is now functioning in your department, and it is in addition to this special annual review of the regulations.

Mr. de Mercado: Oh, yes, quite separate, and carried out by independent people who are not on my staff.

Mr. Anguish: That is where the confusion lies, for me at least. That is not what I was asking; I was asking about the program evaluation system that was introduced by the Office of the Comptroller General. Is there somebody within your group who can answer questions pertaining to the program evaluation system?

[Translation]

M. Milligan: Très bien, voilà pour la révision de la réglementation dans le secteur de l'administration de la gamme. Il ne s'agit pas d'une révision des statuts qui les régit ni d'une révision de la réglementation ou de tout autre secteur des activités de réglementation du ministère, n'est-ce pas? Est-ce que les statuts et la réglementation sont révisés en dehors de la révision de l'évaluation du programme?

M. Fournier: Le bill C-16 dont j'ai parlé plus tôt est en réalité un bon exemple de révision statutaire exhaustive, mur à mur. Cette législation qui comporte près de 80 pages serait . . .

M. Milligan: Excusez-moi, je vous interromps. On reconnaît dans ce cas l'importance d'une révision fondamentale de la législation. Existe-t-il un système qui permette de passer en revue systématiquement toutes vos lois et toute la réglementation qui s'y rattache pour que, tous les cinq ans par exemple, vous soyez certain d'avoir passé en revue toute la gamme législative du début à la fin?

M. Anguish: Pour l'ensemble du ministère.

M. Milligan: Pour toutes les activités réglementaires du ministère. Est-ce que ce système existe?

M. Fournier: Il n'y a pas de règlements, d'autres statuts qui seraient appliqués par le Ministère. Notre rôle et notre responsabilité de réglementation au ministère des Communications, et tout à fait indépendamment des activités du CRTC, sont régis par la Loi sur la radio. Il s'agit des activités dont M. de Mercado vous a parlé.

M. Milligan: Très bien, c'est donc exhaustif. Cette activité-là est exhaustive.

M. Fournier: Tout à fait exhaustive. Et la révision statutaire que le Ministère a entreprise depuis 1975 avec la publication d'un Livre vert sur les télécommunications, d'un Livre gris sur les télécommunications, tente de mettre à jour tous les statuts dont le ministre des Communications est responsable, à l'exception peut-être de la Loi sur Téléglobe Canada. Mais toutes les autres sont en réalité couvertes par le Bill C-16.

M. Milligan: Permettez-moi de revenir au système d'évaluation du programme. Si j'ai bien compris le système, il est censé reprendre toutes les activités du Ministère, les séparer en composantes ou éléments du programme, puis les ordonner dans le but d'une révision, triennale ou quinquennale si les choses vont bien. C'est un système qui existe actuellement dans votre Ministère et qui vient s'ajouter à cette révision annuelle spéciale de la réglementation.

M. de Mercado: Oui, c'est tout à fait distinct et les gens qui en sont chargés ne font pas partie de mon personnel.

M. Anguish: C'est à l'origine de cette confusion, pour moi de moins. Ce n'est pas la question que je posais. Je vous parlais du système d'évaluation du programme qui a été mis en place par le bureau du contrôleur général. Un de vos collègues peut-il répondre à ces questions sur le système d'évaluation du programme?

[Texte]

Mr. de Mercado: The system introduced by the Auditor General and/or the Comptroller General is implemented and carried out by a program review and evaluation group in the department which reports directly to the deputy minister. So there is an independent group of civil servants in the department that has implemented a program review and evaluation system and which reports to the deputy minister, and their methodologies and procedures are as specified by the Auditor General, the Comptroller General and the various guidelines, for example, of EDP and so on, as laid down by the Treasury Board. When the auditors come into the department and wish to talk to an independent group of people in the department, they are referred to this program review and evaluation group.

Mr. Anguish: How many evaluations has this group completed to date in the department?

Mr. de Mercado: The entire spectrum of management activity has been audited, and a follow-on audit has been conducted. This includes the regions of the department. Three of the regions have been done—wall-to-wall is the term they use—my group has been done, including the laboratory that is part of my group. They have been in business for four years.

Mr. Anguish: They have been in business for four years?

Mr. Fournier: That is right. They have completed the spectrum management program, which is the bulk of the resources of the department; they have completed the research sector; they have concluded the space sector; and they are now in the process of undertaking an evaluation of the policy sector. Over a five-year period, in fact, the whole of the department and all of its activities will have been covered, and then the cycle will start again next year.

Mr. Anguish: You mentioned that they have only completed the spectrum management.

Mr. de Mercado: No, I am saying the spectrum management has been completed and is now into the follow-on audit cycle.

Mr. Anguish: What other sectors of the department then are still to be evaluated?

Mr. Fournier: There are four sectors in the department. There is the spectrum management sector, there is the research sector, there is the space sector, and all of those have been pretty well completed. The only sector remaining is the policy sector, and there the evaluation is currently under way. So over a four- to five-year cycle the whole of the department will have been evaluated by this particular group reporting directly to the deputy minister.

Does that help to relieve some of the confusion?

Mr. Milligan: Yes, some.

Is it fair to say then that the area where the department's regulatory activity is focused has already been through the program evaluation mill and will be coming up again in about five years?

Mr. de Mercado: It is into the follow-on audit of that and it also had a special audit by the SPICE team of the Auditor General's department three years ago.

[Traduction]

M. de Mercado: Le système mis en place par le Vérificateur général et/ou le contrôleur général est appliqué dans le cadre d'une révision du programme, et c'est un groupe d'évaluation du Ministère qui fait rapport directement au sous-ministre qui en est chargé. Il s'agit donc d'un groupe indépendant de fonctionnaires du Ministère qui a mis en place une révision du programme et un système d'évaluation et qui fait rapport au sous-ministre; les méthodes et les procédures utilisées sont précisées par le Vérificateur général, le Contrôleur général et les différentes directives du Conseil du Trésor. Lorsque les vérificateurs viennent au Ministère et souhaitent parler à un groupe de personnes indépendantes, on les envoie à ce groupe d'évaluation et de révision du programme.

M. Anguish: Combien d'évaluations ont été effectuées par ce groupe jusqu'à présent?

M. de Mercado: Toute la gamme des activités de gestion ont été vérifiées et une vérification complémentaire a été effectuée. Cela comprend les régions du Ministère. Trois des régions sont terminées, «mur à mur», c'est le terme qu'ils utilisent. Mon groupe a été vérifié, y compris le laboratoire qui en fait partie. Ce groupe travaille depuis quatre ans.

M. Anguish: Il travaille depuis quatre ans?

M. Fournier: Exactement. Il a terminé le programme de gestion de la gamme des fréquences, c'est la majeure partie des ressources du Ministère qui est en cause. Il a terminé également le secteur de la recherche ainsi que le secteur de l'espace, et il entreprend en ce moment une évaluation du secteur de la politique. En l'espace de cinq ans, tout le Ministère et toutes ses activités auront fait l'objet d'une évaluation, et l'année suivante le cycle recommencera.

M. Anguish: Vous avez dit qu'il venait tout juste de terminer le secteur de la gestion de la gamme.

M. de Mercado: Non, j'ai dit que le secteur de la gestion de la gamme avait été terminé et qu'on en était actuellement à la vérification complémentaire.

M. Anguish: Quels sont les autres secteurs du Ministère qui restent à évaluer?

M. Fournier: Il y a quatre secteurs au Ministère. Il y a le secteur de la gestion de la gamme, celui de la recherche, celui de l'espace et, pour ces trois secteurs, l'étude est pratiquement terminée. Le seul secteur qui reste est celui de la politique et cette évaluation est en cours. Par conséquent, au cours d'un cycle de quatre ou cinq ans, l'ensemble du Ministère aura fait l'objet d'une évaluation par ce groupe qui est responsable directement devant le sous-ministre.

Est-ce que j'ai réussi à éclaircir un peu la situation?

M. Milligan: Dans une certaine mesure.

Par conséquent, les principales activités de réglementation du Ministère ont déjà fait l'objet d'une évaluation de programme et seront de nouveau soumises à cet exercice dans environ cinq ans?

M. de Mercado: La vérification complémentaire est en cours et ce secteur a également fait l'objet d'une vérification spéciale par le groupe chargé du programme TRACE du bureau du Vérificateur général il y a trois ans.

[Text]

Mr. Anguish: Have you had special problems that are inherent in the system in getting it done in that five-year period?

• 2125

Mr. de Mercado: No. The audit was carried out on a very well-defined trajectory—schedule if you wish—and completed on schedule, and quite pertinent to the activities of the department. There is nobody in the department that is really angry at the auditors for having said something or recommended something that did not make sense. So we found the audit very helpful.

Mr. Anguish: What steps is the department taking to make sure that the evaluations are objective?

Mr. de Mercado: The evaluations are the objective comments of auditors in the sense that they are based on measurable outputs, like volume of licences, costs that affect certain things, ways in which complaints are responded to. It is very hard, when an audit team comes in, beyond looking at the areas and providing them with your books and providing them with your time, to tell them how to write their report.

Mr. Anguish: Is it always done by an audit team coming in, then, in each case? Because that would tell me that there is some objectivity built in there by the fact that it is not their own people evaluating their own program.

Mr. de Mercado: None of the employees of the line branches have ever written any audit reports about their branches.

Mr. Anguish: Okay.

What resources do you devote to the carrying out of the program evaluation system in the department?

Mr. de Mercado: The overhead is about 3 per cent.

Mr. Anguish: Would that be 3 per cent of the person-years?

Mr. de Mercado: Of the person-years. I would say somewhere in the order of 50 person-years, or the equivalent in dollars, have been burned both by our internal auditors as well as by the time given to the people to do these audits.

The Chairman: Is your choice of words fortuitous or are you indicating that maybe the value derived from these audits is not worth the expense?

Mr. de Mercado: No, no. I do not agree with Mr. Taylor's remark in our context on that score.

Mr. Fournier: I think I could say that the spectrum management area of the department seems to have been particularly well-covered by audits, our own regular audits as well as the SPICE audits.

The Chairman: Excessively so. You are fed up with audits.

Mr. Fournier: Well, we would not say that, Mr. Chairman.

[Translation]

M. Anguish: Avez-vous eu des problèmes particuliers, des problèmes imputables au système et qui vous auraient gêné pour terminer cet exercice dans ce délai de cinq ans?

M. de Mercado: Non. La vérification a été faite selon une trajectoire bien définie—un calendrier bien défini, si vous préférez—terminée dans les délais et elle a été tout à fait conforme aux activités du ministère. Personne au ministère n'est en colère contre les vérificateurs, personne ne s'est plaint de ce qu'ils aient dit ou recommandé quelque chose qui soit dépourvu de sens. Cette vérification nous a donc semblé très utile.

M. Anguish: Quelles mesures le ministère prend-il pour s'assurer que les évaluations sont objectives?

M. de Mercado: Les évaluations sont les observations objectives des vérificateurs en ce sens qu'elles sont fondées sur des données mesurables, comme le volume des permis, les coûts de certaines choses, la façon de traiter les plaintes, etc. Il est très difficile lorsqu'on accueille un groupe de vérification de lui dire comment il doit rédiger son rapport; on doit se contenter de lui donner les livres et de répondre à ses questions.

M. Anguish: Dans tous les cas, c'est un groupe de vérification qui vient s'installer au ministère? Parce que cela me semble un facteur d'objectivité, le fait qu'eux-mêmes évaluent leurs propres programmes.

M. de Mercado: Aucun employé des Directions n'a jamais rédigé le moindre rapport de vérification sur sa propre direction.

M. Anguish: Très bien.

Quelles ressources consacrez-vous à la mise en place des systèmes d'évaluation du programme au ministère?

M. de Mercado: Les frais généraux s'élèvent à environ 3 p. 100.

M. Anguish: Est-ce que cela représente également 3 p. 100 des années-hommes?

M. de Mercado: Je pense qu'il doit s'agir d'environ 50 années-personnes, ou l'équivalent en dollars; c'est la somme des ressources qui ont été utilisées par nos vérificateurs généraux et du temps consacré par notre personnel à ces vérificateurs de l'extérieur.

Le président: Je ne sais pas si vous avez choisi vos mots à dessein, est-ce que vous voulez dire que les avantages tirés de ces vérifications ne valent pas vraiment la dépense?

M. de Mercado: Non, pas du tout, je ne suis pas du tout d'accord avec M. Taylor à ce sujet.

M. Fournier: Je peux vous dire que le secteur de la gestion de la gamme semble avoir été particulièrement bien vérifié à la fois par nos vérificateurs réguliers et par ceux du programme TRACE.

Le président: A l'excès. Vous en avez jusque là des vérifications.

M. Fournier: Eh bien je n'irai pas jusque là, monsieur le président.

[Texte]

The Chairman: Why should you not? Do you not think that it would help if you did not have all these responses to constant audits? Are there too many of them?

Mr. de Mercado: Well, there are only so many hours in each day.

The Chairman: Are you saying you are understaffed to do these audits?

Mr. de Mercado: No, no. I do not think we are understaffed or overstaffed, and I am saying that in all sincerity.

The Chairman: That, in the words of Voltaire, it is the best of all possible worlds?

Mr. Fournier: The computers are helping us immensely, Mr. Chairman, and, of course we have been computerizing our spectrum management and licensing system; and the more we computerize it, of course, the more we will be able to save in terms of man-years and hopefully serve the public better as a result.

Mr. Cook: That burning, Mr. Chairman, was probably a group of slide rules in the waste basket.

The Chairman: Margot Priest.

Mrs. Priest: Could I then assume that you had a system fairly well in place when Treasury Board Circular 7747 came out and that your system fulfilled the requirements of the Office of the Comptroller General in terms of their impact survey and your action plans that were developed under that?

Mr. de Mercado: We had, even before that came out, for more than half of the spectrum management resource utilization, a zero-base framework in place, and all of the updates and modernization of our tools—computing tools for licensing—have been on a zero base; and this means that every year, over the last five or six years, we have essentially gone back, cap in hand, to the Treasury Board, who have worked on the program of evaluation of these things, and said, “Look, here is the progress made; here is where we are; here is where we are planning to go; here are the criteria we are using to evaluate;” and throughout it all, throughout all the austerity measures and the cutbacks in the expenditures, they managed to put in place these computing tools and therefore alleviate the necessity for hiring lots more clerks and people to handle these bits of paper, because an awesome paper flow has been forthcoming; and it has largely been because of the voluntary way in which in 1975, we put these programs on a zero base where we said, they are open, they are to be evaluated constantly throughout the year, with decisions taken sept by step within an over-all framework. So I would say yes in answer to your question.

• 2130

Mrs. Priest: And within that framework, you are looking at the objectives of the program, whether it has met its objectives, whether those objectives still stand true in today's circumstances or today's technology, and what alternative policies there might be to meet those objectives other than the program you presently have?

[Traduction]

Le président: Et pourquoi pas? Ne pensez-vous pas que c'est une perte de temps que d'avoir sans cesse à répondre aux questions de ces vérificateurs? Sont-ils trop nombreux?

M. de Mercado: Eh bien, on ne peut pas étirer chaque journée à l'infini.

Le président: Vous pensez que vous n'avez pas suffisamment de personnel pour faire ces vérifications?

M. de Mercado: Non, je n'ai pas dit que nous avions trop peu de personnel, n'i d'ailleurs que nous en avions trop. Et je vous assure que je suis tout à fait sincère.

Le président: Comme disait Voltaire, tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes?

M. Fournier: Les ordinateurs nous sont très précieux, monsieur le président, et bien sûr, nous avons mis sur ordinateur notre système de permis et de gestion de la gamme et plus nous automatiserons nos activités, plus nous pourrions économiser d'années-hommes et mieux nous pourrions servir le public.

M. Cook: Cette odeur de fumée, monsieur le président, venait probablement des règles à calcul qui se consumaient dans la corbeille à papier.

Le président: Margot Priest.

Mme Priest: Peut-on dire que votre système était assez bien en place quand le Conseil du Trésor a émis sa circulaire 7747? Peut-on dire que vos plans d'action se conformaient aux exigences du Bureau du contrôleur général pour ce qui est de l'étude sur les répercussions?

M. de Mercado: Avant même que cette circulaire ne sorte, nous avons repris à zéro la budgétisation de plus de la moitié du secteur de gestion de la gamme et c'est sur cette même base que nous avons établi les remises à jour et la modernisation de nos outils—outils informatiques pour l'émission de permis. Cela veut dire que depuis cinq ou six ans nous sommes retournés chaque année, notre chapeau à la main, devant le Conseil du Trésor pour l'informer: voilà les progrès que nous avons accomplis, voilà où nous en sommes, voilà ce que nous avons l'intention de faire et voilà les critères que nous utilisons pour faire nos évaluations. Et en dépit de tout cela, de toutes les mesures d'austérité, de toutes les coupures de dépenses, nous avons réussi à automatiser, c'est-à-dire à éviter de devoir engager un plus grand nombre de commis pour s'occuper de tous ces morceaux de papiers. Et si tout cela a été possible, c'est en grande partie parce qu'en 1975 nous avons volontairement ramené tous nos programmes à zéro, nous nous sommes volontairement soumis à une vérification constante tout au cours de l'année, les décisions étant prises étape par étape dans le cadre d'un système global. Par conséquent, je peux répondre oui à votre question.

Mme Priest: Et dans ce cadre global, vous tenez compte des objectifs du programme, vous vous demandez si ces objectifs ont été atteints, s'ils valent toujours dans les circonstances actuelles ou compte tenu de la technologie actuelle, quelles sont les politiques qui pourraient permettre d'atteindre ces objectifs et auxquelles le programme actuel n'a pas pensé.

[Text]

Mr. de Mercado: Again, speaking for the management program and the introduction of the new tools and the new methodologies, the review has been a review of milestones, progress made at milestones and whether or not current additional expenditures and continued expenditures are warranted from year to year, and certainly yes, a review of the objectives, the long-term objective of the exercise, which has always been to minimize the per unit costs of doing business; that is, keeping records, issuing licenses, processing applications and so on.

Mrs. Priest: You are using budgeting terms, basically. Are we now talking in terms of a program that is best evaluated simply in budgeting terms?

Mr. de Mercado: No, we are not. I am saying that when the department does business in the spectrum area, it essentially is doing business to issue licences or process applications, keep records, and it uses a bunch of tools and a bunch of people to do this, and as this workload goes up and no more people are forthcoming, certain adjustments have to be made. We proceed to make these adjustments annually, bearing in mind that the long-term objectives are always to issue more licences with the same amount or less dollars.

Mrs. Priest: Right, but you see, in that sense I think we are looking at a budgeting thing. I am saying that, is it that the nature of the activity itself, the rare resource of the spectrum and so on is such that the decision has been made that this is the way we go about it and therefore it is simply a question of looking at the efficiency with which we do it? The nature of your regulatory activity in this area is different, I guess.

Mr. de Mercado: Well, on this spectrum management side—again I come back to that because that is where I have spent my last four years—the overriding objective has been to handle this traffic-cop-activity in the sky in the cheapest per unit possible way and to use the tools . . .

Mr. Cook: Let me throw one question in there. That is all very fine but I think what I am more interested in—and I want to use an example, I suppose, in a wild sense. There are a set of regulations—I am making a presumption—there are a set of regulations dealing with crystal sets. Now you may be tremendously efficient at carrying out those regulations, issuing licences or whatever, but what I want to know is, when do the regulations involving crystal sets get looked at as to whether those things are redundant or not or should be changed or thrown out? That is really our area.

Mr. de Mercado: Certainly no less than annually, and in some cases, more frequently.

Mr. Cook: Thank you.

The Chairman: Can I ask one question? You tell us you have been audited three times; Auditor General, the program evaluation system by the Comptroller General, and then you have your own.

Mr. de Mercado: The Treasury Board also visits us from time to time.

[Translation]

M. de Mercado: Je le répète, pour le programme de gestion de la gamme, et après la mise en place de nouveaux outils, de nouvelles méthodologies, on a passé en revue les étapes, les progrès accomplis à chaque étape, on s'est demandé si les dépenses supplémentaires et les dépenses habituelles se justifiaient et pouvaient se reporter d'une année sur l'autre; bref, on s'est interrogé sur les objectifs, les objectifs à long terme de cet exercice qui ont toujours été de minimiser les coûts unitaires de l'entreprise, de la tenue à jour des dossiers, de l'émission de permis, du traitement des demandes, etc.

Mme Priest: Vous utilisez le vocabulaire du budget. S'agit-il d'un programme qui est plus facile à évaluer en termes de budget?

M. de Mercado: Non, pas du tout. Lorsque le ministère s'occupe de la gamme des fréquences, il s'occupe avant tout de l'émission de permis, du traitement des demandes, il tient ses dossiers à jour et fait appel à toute une série d'outils et à un grand nombre de personnes; et au fur et à mesure que la charge de travail augmente si le personnel disponible n'augmente pas, certains ajustements doivent être faits. Nous faisons ces ajustements chaque année en nous souvenant que les objectifs à long terme restent toujours d'émettre le plus grand nombre de permis possible sans dépenser plus et même en essayant de dépenser moins.

Mme Priest: Très bien, mais vous voyez, dans ce sens, je pense que nous parlons de budget. La nature même de cette activité, les ressources très rares du service de la gamme, font que la décision a été prise et que tout cet exercice devient une question d'efficacité. La nature de votre activité réglementaire dans ce domaine est différente, j'imagine.

M. de Mercado: Eh bien, pour ce qui est de la gestion de la gamme, je reviens à cela parce que j'y ai consacré les quatre dernières années, le principal objectif a toujours été de mettre de l'ordre dans ce trafic dans le ciel et ce, au coût unitaire le plus faible possible et d'utiliser les outils . . .

M. Cook: Permettez-moi une question. Tout cela est très joli, mais il y a une chose qui m'intéresse encore plus . . . je vais vous donner un exemple, peut-être un peu fantaisiste. Nous avons une série de règlements . . . je fais une supposition . . . une série de règlements sur les postes à cristaux. Il est fort possible que vous appliquiez ces règlements à merveille, que vous fassiez un travail splendide d'émission des permis, etc., mais ce qui nous importe à nous, c'est comment ces règlements sur les postes à cristaux sont remis en question, quand on se demande s'il y a lieu de les modifier ou de les supprimer?

M. de Mercado: Au moins une fois par an, et dans certains cas, plus fréquemment.

M. Cook: Merci.

Le président: Puis-je poser une question? Vous dites que vous avez été vérifié trois fois: par le Vérificateur général, par le système d'évaluation du programme du Contrôleur général et enfin, par vos vérificateurs internes.

M. de Mercado: Nous recevons également la visite du Conseil du Trésor de temps en temps.

[Texte]

The Chairman: Oh, good, good. I did not want any overlap or duplication. Tell me . . .

Mr. Cook: You guys may think you are all right, but somebody has got some doubts.

The Chairman: What do you recommend to us? What do we recommend? Do we recommend that this is a useful, fruitful exercise? I would like you to be forthcoming with us. If you want to help us, we need your advice as to whether you are being over-audited and the cost of compliance is too much in terms of the time it involves. In terms of cost effectiveness, are all these types of audits necessary?

Mr. Fournier: Perhaps I could say something here and John will undoubtedly want to add something. There is unquestionably a feeling among groups, particularly in the spectrum management sector of the department, that there has been a great deal of auditing activity going on within that particular sector.

• 2135

On the other hand, one has to put that in the context of the tremendous growth of communications technologies in recent years. I referred, and John referred, to the tremendous growth in the CBs, as a result of which our licensing activity increased dramatically. Our regional offices increased significantly, so did our district offices, and this is only really in the last five to ten years.

The Chairman: So you welcome these audits that you have had.

Mr. Fournier: I do not say that we welcome them, but in a way we can explain them in terms of the growth in the activities of what is and remains a fairly young department at this point.

The Chairman: Your recommendation to us is that any such young department that is undergoing growth should have four separate audits within four years. Is that what you are saying? One of them internal and three external.

Mr. Fournier: I would like to think the attention of auditors, now that we have been declared fairly clean, will be addressed to other areas in the government where perhaps there is a need for such audit activities in the next few years. I think we are quite content to be audited within the five-year cycle, which our own internal audits call for.

Mr. Anguish: I am having a real problem communicating any kind of coherent information, as far as I am concerned, comparing this to the hearings we have had with other departments and agencies. We started talking 40 minutes ago about the program evaluation system within your department and I understand very little, if anything, about it. I would like to hear something. Tell us something about it that is substantial, that is a concern to you; or else tell us the rhetoric that comes out of the Office of the Comptroller General and how to do the evaluations in a systematic, periodic way. Unless we get some

[Traduction]

Le président: Oh, bien, très bien. Il ne faudrait pas se répéter. Dites-moi . . .

M. Cook: Vous êtes peut-être très content de vous, mais certains ont sûrement des doutes.

Le président: Que nous recommandez-vous de recommander? Devons-nous dire qu'il s'agit d'un exercice utile, fructueux? J'aimerais que vous soyez franc avec nous, si vous voulez nous aider, vous devez nous conseiller, nous dire si vous êtes survérifiés, si tout cet exercice est trop coûteux en terme de temps, en terme de rentabilité, bref, est-ce que toutes ces vérifications sont bien nécessaires?

M. Fournier: Je vais commencer et John souhaitera probablement ajouter quelque chose. Il est certain que les groupes en cause, et en particulier le secteur de la gestion de la gamme ont le sentiment d'avoir subi beaucoup de vérifications.

D'autre part, il faut voir cela dans l'optique de la croissance formidable des technologies de communication au cours des dernières années. John et moi avons fait allusion à l'accroissement formidable de la popularité des émetteurs-récepteurs à bandes générales dites *C.B.* ce qui a provoqué une augmentation dramatique au chapitre de l'émission de permis. Nos bureaux régionaux et de districts ont connu une expansion importante et ce, seulement depuis les cinq à dix dernières années.

Le président: Alors, est-ce que vous vous réjouissez des vérifications dont vous avez fait l'objet?

M. Fournier: Ce n'est pas ce que j'ai dit, mais elles s'expliquent par la croissance des activités de ce qui est et demeure jusqu'ici un très jeune ministère.

Le président: Vous nous recommandez donc que tout nouveau ministère qui connaît une telle croissance fasse l'objet de quatre vérifications distinctes en autant d'années. Est-ce bien là ce que vous dites, une vérification interne et trois vérifications externes?

M. Fournier: Maintenant qu'on a constaté que tout était en ordre, j'ose espérer que l'attention des vérificateurs se portera sur d'autres secteurs du gouvernement qui auront peut-être besoin de tels services au cours des prochaines années. Je pense que nous nous contenterions fort bien d'une vérification quinquennale, comme le demande notre système de vérification interne.

M. Anguish: A propos des audiences avec les autres ministères et agences, j'ai beaucoup de difficulté à obtenir des renseignements cohérents, quels qu'ils soient. Il y a 40 minutes, nous avons abordé la question du système d'évaluation des programmes de votre ministère et je n'ai presque rien compris. Je voudrais bien en savoir un peu plus long. Fondamentalement, dites-nous quelles sont vos préoccupations à ce chapitre ou citez-nous les commentaires provenant du bureau du contrôleur fédéral et comment effectuer périodiquement ces évaluations systématiques. J'ignore comment notre groupe de

[Text]

information from you, I do not see how we can make recommendations in the task force to overcome some of the problems that you are talking about.

Mr. de Mercado: About three per cent of my time is spent with auditors, if you want a number. Three to five per cent; at least, that is what my log indicates.

You have in the department a lot of prima donna types, very intelligent people who have spent a lot of time studying mathematics, engineering and so on, and they tend to regard the plastic shoe crowd, which is what a lot of auditors wear when they come to see us, although not all of them, as people who waste their time. I have sort of tempered that with the fact that these have been structured looks at the programs, they have been carried out with good intentions and they have satisfied all the various edicts and regulations and laws of the day and special mandates given to various people who come into this town.

The Chairman: Sounds like working to rule.

Mr. de Mercado: So we have had them and we have spent our three per cent, and if the government so dictates then I will spend five per cent, 10 per cent, 20 per cent of my time. If I had to take my cheque book and pay these guys out of my own pocket I would never have had them in the first place; I think everybody would say that. But as a manager their reports have been useful, and three per cent is not a great amount of time to spend with local firemen. There are lots of others who take more time than auditors and do much less for us.

The Chairman: Thank you.

Mr. Cook.

Mr. Cook: I never objected to auditors or management wearing plastic shoes; the ones I have always objected to have been the ones with rubber soles and rubber heels whom you cannot hear coming.

Mr. Chairman, our basic problem is to come up with some recommendations, and fairly shortly, in terms of regulatory reform, the whole general area. Our approach was to make some recommendations and then allow people to shoot at them so that we could elicit from them really what their feelings are.

Mr. Fournier is a senior assistant deputy minister, and has obviously been around for a while. **Mr. Fournier,** my questions to you would be not only in the context of your present department, although particularly that, but also general advice and counsel from you or anyone in your group. I just want to go over some of them dealing with Parliament and what your feelings are on the subject, such as sunset clauses. Should they be inserted in federal regulatory legislation to ensure that Parliament has the opportunity to reassess them on a regular basis. Page 14. Is that a good idea, a bad idea, yes, no, maybe? What do you think?

• 2140

Mr. Fournier: This is suggestion 11.

[Translation]

travail pourra formuler des recommandations visant à régler certains des problèmes que vous avez soulevés, sans obtenir de vous certains renseignements.

M. de Mercado: Si vous voulez des chiffres, je consacre environ 3 p. 100 de mon temps aux vérificateurs... 3 à 5 p. 100 d'après mon agenda tout au moins.

Au ministère, nous avons beaucoup de primas donas, des gens très intelligents qui ont fait des études supérieures en mathématiques, en ingénierie et ainsi de suite qui considèrent que la bande des gens en chaussures de plastique leur fait perdre du temps. Il faut vous expliquer que c'est justement là le genre de chaussure que beaucoup de vérificateurs portent lorsqu'ils viennent nous voir. Je les ai quelque peu calmés en leur expliquant que cela s'était fait dans le cadre de programmes structurés, que cela avait été fait en toute bonne foi conformément aux divers édits, règlements et lois en vigueur, ainsi qu'aux mandats spéciaux accordés à divers nouveaux arrivants.

Le président: A vous entendre, on dirait la grève du zèle.

M. de Mercado: Nous avons donc reçu ces gens avec qui nous avons passé 3 p. 100 de notre temps. Si le gouvernement me le demande, je leur consacrerai 5, 10, 20 p. 100 de mon temps. Toutefois, si j'avais eu à payer moi-même la note, je n'aurais jamais voulu de ces gens-là. Je crois que tout le monde en conviendra. Toutefois, à titre de gestionnaire, je dois dire que leurs rapports ont été utiles et 3 p. 100 de votre temps passé avec vos pompiers locaux, ce n'est pas énorme. Beaucoup d'autres personnes prennent beaucoup plus de notre temps en étant moins utiles que les vérificateurs.

Le président: Merci.

Monsieur Cook.

M. Cook: Je n'ai jamais critiqué les vérificateurs ou les gestionnaires parce qu'ils portaient des chaussures en plastique, mais j'ai toujours été contre ceux qui portent des chaussures à semelles de caoutchouc et qu'on n'entend pas venir.

Monsieur le président, le problème fondamental c'est que très bientôt nous devons soumettre des recommandations visant la réforme de la réglementation et tout ce domaine en général. Nous avons choisi de formuler une réglementation en demandant aux gens ce qu'ils en pensaient afin d'avoir leur opinion.

Étant sous-ministre adjoint principal, il est évident que M. Fournier a beaucoup d'expérience. Alors, je ne vais pas vous poser de questions dans l'unique contexte de votre ministère, même s'il y touche aussi, mais surtout dans le but d'obtenir de vous ou de quiconque groupe des avis et des conseils d'ordre général. Je veux revenir sur quelques-unes d'entre elles visant le Parlement afin d'obtenir votre opinion sur le sujet, comme par exemple celui des articles portant caducité. Doit-on les faire figurer dans les lois fédérales de réglementation afin de s'assurer que le Parlement aura l'occasion de les réexaminer régulièrement? C'est à la page 14. A votre avis, est-ce une bonne idée, une mauvaise idée..., oui, non..., peut-être?

M. Fournier: C'est la suggestion numéro 11.

[Texte]

Mr. Cook: Yes, should we make this recommendation? Mr. Fournier, would you prefer if we just asked for your department's comments in regard to the various suggestions, whether you feel they are good or bad or what pitfalls you see? We are going through a number of departments, obviously, and the trick is that after the initial bit where we become informed in terms of the department's activities then it is really these specific things that we are after in terms of your viewpoints in order that we do not do something horrendous because we have not consulted enough or somebody has not bothered to tell us that this would be the worst possible thing that could ever happen.

Mr. Fournier: It is not clear to me, given the particular nature of our department, and ours is a highly technical and specialized department, where and how sunset clauses would apply. If one is looking, for example, at CRTC regulations with respect to common carriers or broadcasters in monopoly situations, surely the regulation of those kinds of economic entities serves a public purpose. Bell has to be regulated as a monopoly, and so do the other common carriers which operate in a monopoly environment. It is not clear to me how a sunset clause would apply in a situation of that kind.

Mr. Cook: It is not clear to me either. I think you are quite correct. The parliamentary review process is what we are really looking at. Should we review the regulations made in your department at any time? I almost feel it is redundant, really, after some of the answers that have already come out of Mr. Mercado in terms of the fact that you are reviewing them every year anyway. A parliamentary review, as long as that is being done, would really serve no purpose, I would think, particularly when it is a technical area.

Mr. Fournier: That is right. I think this would be a matter of taking up the time of Parliament or taking up the time of a committee of Parliament, and one question whether a review of this kind would be the most effective use Parliament's time.

Mr. Cook: Let us see if I can broaden it a bit, where we mix a bit of policy in here. It is not a presumption, but let us say that there is just so much vulgarity and profanity on CB radios in this country that with the limited staff and so on there is such a public outcry about it that the minister decides it is a matter of public policy and all licences of CB radios will be withdrawn and there will be a set of regulations saying that only under the most unique circumstances should you be allowed to get them. Now, that would end up in a set of regulations. Should those regulations be reviewed by Parliament, and if they should, what form should review take?

Mr. Fournier: I would say that to the extent that they should be reviewed, they should be reviewed perhaps on an exception basis. It might well be that a Standing Committee might want to have referred to it a particular regulatory issue which had become of great concern to the country at a particular point in time.

My general feeling, however, is that Parliament's time is probably better taken to ensure that there are general rules, guidelines and objectives which govern the activities of regula-

[Traduction]

M. Cook: En effet, devrions-nous faire cette recommandation? Monsieur Fournier, préféreriez-vous que nous demandions simplement les commentaires de votre ministère à propos des diverses suggestions, à savoir si vous considérez qu'elles sont bonnes ou mauvaises ou si elles comportent des lacunes? Évidemment, nous étudions beaucoup de ministères. Une fois que nous avons été informés des activités du ministère, c'est alors vraiment que nous passons aux choses précises, que nous voulons connaître votre opinion afin de ne pas nous retrouver dans une situation où nous aurions fait des choses répréhensibles, faute de consultation ou parce que quelqu'un a oublié de nous avertir que ce serait là la pire chose à faire.

M. Fournier: Étant donné la nature particulière de notre ministère qui est hautement technique et spécialisé, je ne vois pas très bien où ni comment ces articles portant caducité s'appliqueraient. Dans le cas des règlements du CRTC visant les exploitants de réseaux ou les radiodiffuseurs où il existe un certain monopole, indubitablement, c'est dans l'intérêt public que l'on réglemente ce genre d'entité économique. Jouissant d'un monopole, Bell doit être réglementée, tout comme d'autres exploitants de réseaux, qui sont dans le même cas. Je vois mal comment un article portant caducité s'appliquerait en pareil cas.

M. Cook: Je crois bien que vous avez raison. Je suis de votre avis. Ce que nous étudions vraiment c'est le processus de révision parlementaire. Devrions-nous examiner les règlements provenant de votre ministère? Après avoir entendu M. de Mercado répondre qu'en fait vous les réexaminez chaque année, de toute façon, j'ai l'impression que c'est inutile, en effet. À mon avis, un examen parlementaire serait tout à fait inutile, surtout lorsqu'il s'agit d'un secteur technique.

M. Fournier: En effet. Alors, je pense qu'on ne ferait qu'accaparer le temps du Parlement ou d'un de ses comités, et il faut se demander si c'est la meilleure façon d'utiliser le temps du Parlement.

M. Cook: Voyons si je puis élargir la question un peu, pour tenir compte des politiques. Supposons que le langage utilisé sur les bandes générales soit vulgaire et obscène, à tel point que cela déborde le personnel restreint, de sorte qu'il y aurait une telle réaction du public que le ministre ... que dans l'intérêt général, il doit adopter une politique visant la suspension de tout permis d'émetteur récepteur à bande générale et qu'il y aura des règlements stipulant qu'on ne pourra les utiliser que dans des cas bien précis. Alors, nous aurions là toute une série de règlements. Ces règlements devraient-ils faire l'objet d'une révision par le Parlement et, le cas échéant, de quelle manière devrait-il l'être?

M. Fournier: S'il le faut, je dirais qu'ils devraient l'être par exception. Par exemple, étant donné que l'action est un grand intérêt public, à un moment donné, il se peut qu'un comité permanent désire qu'on lui renvoie cette question de réglementation.

Toutefois, mon opinion, c'est qu'il serait souhaitable que le Parlement consacre son temps à établir des règles, des directives et des objectifs généraux visant les activités des minis-

[Text]

tory departments or agencies and that these objectives and guidelines are properly set out in the legislation, reviewed and updated from time to time so as to ensure that the regulatory infrastructure is also changed and modified to reflect the changing circumstances. In other words, focus on the policy guidelines and objectives which are in the legislation; modify those, update those to reflect the changing political environment, or the economic environment.

• 2145

Mr. Cook: But not look at the regulations themselves?

Mr. Fournier: I would say, focus on those, and I think that in itself is a major task. For example, the National Transportation Act, which governs the regulations of carriers in this country, does not contain a set of objectives, a specific objective, which governs the development of telecommunications carriers in this country. Bill C-16 proposes a general set of policy objectives which would apply to that sector of the economy. It seems to me that it would be a good use of Parliament's time if we could get time to have this bill considered by Parliament, adopted, and then the regulations could be modified in order to reflect the objectives which Parliament gave. Where Parliament has not given objectives, I think the regulations in themselves may be difficult to change.

Mr. Cook: The reason I was smiling at a very serious answer a minute ago was that, with the additional mention of C-16, I am under the distinct impression, sir, that you were lobbying the members of Parliament very heavily in order to get that thing passed.

You had have a question?

The Chairman: I was following up on that. Parliament has a backlog for you right now to introduce reform and changes in the law. I assume your conclusion is that of many other departments, "My God, do not give any more work to Parliament. They are creating enough of a bottleneck for us now."

Mr. Fournier: With respect, I think that is probably the feeling of a number of us, and I know it is the feeling of the industry. Certainly, if and when Parliament sees fit to consider Bill C-16 and to pass it, I think we will have a set of telecommunications objectives in this country as well as a set of statutes which will be more modern, more up to date and will ensure that our telecommunications are more efficient. Similarly, the CRTC's activities in the field of regulation will be guided by Parliament.

The Chairman: We will tack it onto the omnibus bill for the Criminal Code.

Mr. Fournier: Thank You.

The Chairman: Okay. Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. I would like to ask you a couple of questions in the area of consultation and advance notice. Basically, do you feel that, through the methods of consultation which you outlined in your statement at the beginning, you are adequately getting to members of the public? Is there an adequate forum for industry or people

[Translation]

tères ou des agences de réglementation et de voir à ce que ces objectifs et ces directives figurent dans les lois, et soient revus et mis à jour de temps à autre, afin de s'assurer que l'infrastructure réglementaire soit aussi modifiée, afin de refléter l'évolution des circonstances. Autrement dit, il faut mettre l'accent sur les directives et les objectifs contenus dans les lois, les modifier, les mettre à jour afin de refléter l'évolution du climat politique ou économique.

M. Cook: Sans étudier les règlements proprement dits?

M. Fournier: Je dirais qu'il faut concentrer les efforts sur cela car c'est là une tâche importante. Par exemple, la Loi nationale sur les transports, qui régit la réglementation des exploitants de réseaux au pays, ne contient aucun objectif précis au chapitre de l'expansion des exploitants de réseaux de télécommunications au pays. Le Bill C-16 propose un ensemble général d'objectifs qui s'appliquera à ce secteur de l'économie. A mon avis ce serait utiliser à bon escient le temps du Parlement si ce dernier pouvait étudier et adopter ce bill afin que les règlements puissent être modifiés pour refléter les objectifs adoptés par le Parlement. Je pense qu'il est difficile de modifier les règlements comme tels en l'absence d'objectifs établis par le Parlement.

M. Cook: Si je souriais, il y a un instant alors que vous répondiez très sérieusement, c'est qu'en mentionnant le Bill C-16, j'avais nettement l'impression que vous étiez en train de faire du lobby auprès des députés pour l'adoption de ce projet de loi.

Vous avez une question?

Le président: A ce sujet, le Parlement accuse présentement un retard au chapitre de l'introduction, de la réforme et de la modification des lois. Je présume que vous dites, à l'instar de beaucoup d'autres ministères, «Mon Dieu, ne donnez rien d'autre au Parlement. Pour l'instant il nous crée suffisamment d'ennuis.

M. Fournier: Respectueusement, je pense que c'est exact et je pense que ça s'applique aussi à l'industrie. Indubitablement, lorsque le gouvernement décidera d'étudier et d'adopter le Bill C-16, je pense que nous aurons un ensemble national d'objectifs de télécommunications ainsi qu'un ensemble de lois plus moderne, plus à jour qui nous assureront une plus grande efficacité dans les télécommunications. Il en va de même des activités du CRTC dans le domaine de la réglementation, qui sera guidée par le Parlement.

Le président: Nous le ferons lorsque nous aborderons le bill omnibus visant le Code criminel.

M. Fournier: Merci.

Le président: Très bien. Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président. J'ai quelques questions à vous poser sur les consultations et les préavis. Pensez-vous vraiment que les méthodes de consultation que vous avez décrites dans votre mémoire vous permettraient vraiment d'atteindre les membres du public? Pour l'industrie ou le public, ainsi que les associations, y a-t-il une possibilité

[Texte]

outside of industry, associations as well, to comment upon and add input to your regulatory activities?

Mr. Fournier: Not to be smug, I think our feeling in the department is that the consulting process in that respect is reasonably good. We have had no real complaints about the procedure that is in place with respect to notices, with respect to gazetting, et cetera.

Mr. Berger: What about with respect to getting results? One of the statements that we have heard has been that industry is consulted but then they get very frustrated when their viewpoints are not taken into account.

Mr. Fournier: I think that is a reasonable feeling. One wants to be consulted and hopefully one wants to have one's viewpoint taken into consideration and reflected in either a statute or a regulation. It remains, in the end, for the minister to make a final judgment between competing uses, in the case of a spectrum, conflicting positions between different players in the communications environment. There is always room for improvement and if, indeed, you do receive complaints in terms of either our own department's procedures or you do come forward with suggestions as to how consultative procedures throughout the government might be improved, we would certainly look to those.

• 2150

I do not know, John, whether or not you want to add anything to the consultative process.

Mr. de Mercado: We always, again in the spectrum area, try to structure the consultative process so that we ask questions that have real answers, where the participants address very specified items, such as what power levels or how wide a band you need to transmit a certain signal, or how should antennae be configured for certain things. And it is that framework which underlies by far our greatest type of consultative activity. We are able to tie down the problem and all concerned make an input from a knowledge of their point of view. There are other concerns that may surface later as to whether or not certain people are going to get these licences, but unfortunately that is factored out of the consultative process right at the beginning by the way in which the questions are structured so as to produce answers which are usually numbers of very specific items. So it works quite well.

Mr. Anguish: You have asked for ways in which you could improve your consultation method and we were wondering—we have asked other groups this—what you would think of a list being published of possible intervenors and making it public so that other people who would be interested in intervening in a consultation role could be involved in that. What do you think of that process?

Mr. Fournier: For example, in the case where we gazette, asking for comments, we make it a point to have all the submissions available at our departmental regional offices so that people who have an interest may consult the various submissions that have been sent in by the different sectors of the industry. We have found that to be a useful procedure.

[Traduction]

de faire connaître leur opinion sur cette question de la réglementation et d'y participer?

M. Fournier: Sans vouloir faire le suffisant, au ministère nous pensons que ce processus de consultation est raisonnablement bon. Nous n'avons vraiment reçu aucune plainte concernant la façon dont les avis sont envoyés, sont annoncés dans la gazette et ainsi de suite.

M. Berger: Et qu'en est-il des résultats? Nous avons entendu un témoignage à l'effet que l'industrie était très frustrée parce qu'après consultation on ne tenait pas compte de leur point de vue.

M. Fournier: Je pense que c'est une réaction normale. Les gens veulent être consultés en espérant que l'on tiendra compte de leur point de vue et que les lois ou les règlements les refléteront. En dernier lieu c'est au ministre à porter un jugement final sur l'utilisation concurrentielle, dans le cas d'une bande, sur des positions conflictuelles entre différents partis dans le domaine des communications. Il y a toujours place pour des améliorations. Nous sommes certainement accessibles, si vous avez des plaintes concernant les processus de consultation de notre ministère ou des suggestions sur la façon dont le gouvernement peut améliorer ce processus.

John, voulez-vous ajouter quelque chose au sujet du processus de consultation?

M. de Mercado: Pour revenir à la question des bandes, lors de notre processus de consultation, nous posons des questions qui appellent des réponses concrètes où les participants peuvent parler de choses précises, tel les niveaux de puissance ou le spectre nécessaire pour transmettre un signal, ou la configuration d'une antenne à certaines fins. C'est dans ce contexte que se fait la plus grande partie de notre consultation. Cela nous permet de cerner les problèmes et permet à toutes les parties visées d'y participer en connaissance de cause. Par la suite, d'autres questions peuvent surgir comme celle, par exemple, de l'obtention des permis, mais, malheureusement, dès le départ, le processus de consultation ne tient pas compte de cet aspect étant donné que les questions visent l'obtention de réponses à un certain nombre d'articles très précis. Donc, le tout fonctionne très bien.

M. Anguish: Vous nous avez demandé comment vous pourriez améliorer vos méthodes de consultation. Voici ce que nous avons demandé à d'autres groupes: envisagez-vous de publier une liste d'intervenants éventuels afin que les autres intéressés à ce processus de consultation puissent y participer. Qu'en pensez-vous?

M. Fournier: Par exemple, nous publions un avis dans la gazette en demandant des commentaires, nous nous assurons que toutes les données soumises par les différents secteurs de l'industrie sont disponibles dans les bureaux régionaux du ministère afin que les intéressés puissent les consulter.

[Text]

Mr. de Mercado: Essentially, unless the person making a submission specifically requests that it be kept confidential, all the records are open. And that presence is in fact advertised in the notifications that these are available, and the addresses and locations of where these can be viewed are also published extensively.

Mr. Anguish: Do you fund any intervenors? Do you have funding available through your department?

Mr. Fournier: No, as a department, we do not fund intervenors. This is done either through the Department of Consumer and Corporate Affairs and, more recently, through the CRTC which, in the telecommunications side, has allowed for some funding.

Mr. Anguish: Do you favour the funding of intervenors?

Mr. Fournier: What we do favour is ensuring the broadest possible access of groups to the regulatory process in the belief that the best decisions come out of a process where all of the various groups have an opportunity to appear and make their views known. We have discussed from time to time, particularly in the last couple of years, the possibility of funding intervenors. Groups have come before us seeking funds but the fiscal climates have just not been such that one could consider that realistically. However, the CRTC has moved in the telecommunications side, not on the broadcasting side, to make funding available to groups, and I understand a number of groups have availed themselves of the CRTC process.

The Chairman: Have you any more questions?

Mr. Anguish: No, Mr. Chairman. Thank you.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: I would like to know if your department keeps records of contact with private sectors, especially in consultation on regulatory initiatives?

Mr. Fournier: I am sorry. What was the question again?

Mr. Berger: I imagine that your department keeps records of contacts with private sector interest during consultation on regulatory initiatives.

• 2155

Mr. de Mercado: Certainly, all submissions and all meetings that are attended for the purpose of discussing specific agendas are minuted and there are records of these meetings.

Mr. Berger: Are these records made public? Or is the information . . .

Mr. de Mercado: No, any meeting documents that we have are available to anybody who is working on that committee or working at that meeting. We do not classify as confidential or restricted any document that we write about a consultation. The only things that are kept confidential are submissions we receive that, for proprietary reasons or company confidential reasons—product line, or so on—they may not wish to have divulged; those documents are filed as confidential documents. We do not classify our records of discussions, or contributions

[Translation]

M. de Mercado: Essentiellement, tous les dossiers sont publics à moins que la personne qui soumet l'exposé demande expressément qu'il soit tenu secret. Il est mentionné dans les avis publiés que ces documents sont disponibles et nous annonçons partout les adresses et les lieux où on peut les consulter.

M. Anguish: Financez-vous des intervenants? Votre ministère dispose-t-il de fonds à cet effet?

M. Fournier: Non, le ministère ne finance pas d'intervenants. Cela se fait soit par l'intermédiaire du ministère de la Consommation et des Corporations et, plus récemment, par le CRTC qui a accordé certains crédits dans le domaine des télécommunications.

M. Anguish: Êtes-vous en faveur du financement des intervenants?

M. Fournier: Nous croyons qu'il faut s'assurer que le processus de réglementation soit accessible à tous les groupes parce que selon nous, les meilleures décisions sont prises lors de processus où tous les divers groupes ont eu l'occasion de comparaître et de se faire entendre. À l'occasion, au cours des dernières années surtout, nous avons discuté de la possibilité du financement des intervenants. Certains groupes nous ont fait parvenir des demandes de crédits, mais le climat fiscal ne nous permet pas de l'envisager de façon réaliste. Toutefois, pour ce qui est des télécommunications, dans la radiodiffusion, le CRTC a mis un certain financement à la disposition des groupes et je pense qu'un certain nombre en ont profité.

Le président: Avez-vous d'autres questions?

M. Anguish: Non, monsieur le président. Merci.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Votre ministère tient-il des dossiers sur ces rapports avec le secteur privé, surtout sur ses consultations au sujet des projets de réglementation?

M. Fournier: Pardon. Quelle était la question?

M. Berger: Je présume que votre ministère tient des dossiers avec ses rapports avec le secteur privé au cours des consultations sur les projets de réglementation.

M. de Mercado: Bien sûr. Il y a un compte rendu de tous les exposés et de toutes les délibérations des réunions portant sur un ordre du jour précis. Et les comptes rendus de ces réunions sont versés aux dossiers.

M. Berger: Le public a-t-il accès à ces dossiers? Ou bien les renseignements . . .

M. de Mercado: Non, quiconque travaille pour ce comité ou à ce comité a accès à tous les documents pertinents. Aucun document que nous rédigeons n'est classé confidentiel. Les seules choses qui le sont sont des exposés et ce, à la demande expresse de l'expéditeur pour des motifs de propriété ou des motifs confidentiels, concernant une gamme de produits et ainsi de suite. Normalement, les comptes rendus des discussions ne sont pas confidentiels. À part cela, je ne vois rien d'autre qui soit confidentiel.

[Texte]

to discussions, on standards as confidential. I cannot think of anything other than that that is confidential.

Mr. Berger: I would like to come back to an earlier question. I realize that you are dealing in a very highly technical area and we are not, probably, really talking about the matters of policy that the CRTC decides upon, but we have a concern that discussions take place between senior bureaucrats in the government, industry associations, major companies and so forth, and that the general public often does not have the opportunity to get any kind of input into the regulatory process—whether you are talking about a small company or small users, or so forth. It may not be, as I say, entirely applicable to many of your regulatory activities because, as you have mentioned to us, some of them are fairly technical. Would you care to comment upon that?

Mr. de Mercado: We use two essential ways to take into account the concerns you have just raised. Bear in mind that the department, on the radio licensing side, uses the word "radio" to mean things other than AM, FM, television and cable television. The radio side does the whole package, that is, the taxicabs, the microwave systems, the aeronautical licences, the mobile, the maritime licences, everything is fully self-contained in the department. There were the amendments to the CB licences: We mentioned that there are 800,000 citizen band operators in the country. When we were reviewing this expanded service, increasing the number of channels made available to CBers, in order to have the widest possible consultation, six national symposia across Canada were organized with CB clubs where the department put on the table a proposed package of rules and guidelines concerning the conduct of CB operators. This was debated over about an 18-month period by something in excess of 5,000 CBers, as I said, in six two-day meetings that were held on university campuses in collaboration with clubs across the country. In that case, where it was clear that really what we were talking about was a large number of the general public, the consultation was with them and was carried out as I have mentioned.

In the case of very specific things, such as what we would have for a given piece of radio gear, those discussions can take the complexion that you suggest, where a particular group of companies involved in manufacturing would want to lobby very actively for a particular set of technical standards. We have what is called a Canadian Radio Technical Planning Board. It is the only grant that the Department of Communications gives and it is a \$15,000 annual grant, where all of the technical standards and technical specifications, in addition to the input that we get from the various industrial lobby groups, is sent to the Canadian Radio Technical Planning Board with the request that the scientists, engineers and technicians make any comments, they would care to make on these things, anything the department missed, anything they would like us to be aware of. So when the consultation is narrowed to a very small interest group we try to offset this as much as possible by giving special consideration to what the Canadian Radio Technical Planning Board says to us.

[Traduction]

M. Berger: Je voudrais revenir sur la question précédente. Je sais que vous vous occupez d'un domaine hautement technique et que, probablement, nous ne discutons pas des questions de politique dont le CRTC doit décider. Ce qui m'inquiète, c'est que même s'il s'agit d'une petite compagnie ou d'un petit usager ou que sais-je, très souvent le grand public n'a pas l'occasion de participer à ce processus de réglementation puisque les discussions ont lieu chez les bureaucrates du gouvernement, les associations industrielles, les grandes compagnies et ainsi de suite. Il se peut, je le répète, que certaines des questions sont très techniques et que cela ne s'applique peut-être pas entièrement à beaucoup d'activités de réglementation. Qu'en pensez-vous?

M. de Mercado: Essentiellement, nous avons deux façons de tenir compte des sujets que vous venez de soulever. Au chapitre de l'émission de permis de radio, rappelez-vous qu'il s'agit de toute autre chose que la radio AM, FM, la télévision et la télévision par câble. En fait cela comprend les taxis, les systèmes à hyperfréquence, les permis aéronautiques, le système mobile, les permis maritimes, le ministère englobe tout. Des modifications ont été apportées aux permis pour «CB». Nous le regrettons, il y a huit cent mille émetteurs-récepteurs au pays. Afin d'avoir le plus de consultations possibles lors de l'étude de l'expansion de ces services, visant l'accroissement du nombre de postes réservés à ces usagers, nous avons organisé ici cinq symposiums nationaux avec les clubs «CB» lors desquels le ministère a proposé ses règles et ses directives visant le comportement des opérateurs des radios «CB». Au cours d'une période de 18 mois nous avons rejoint au-delà de 5,000 opérateurs de radios «CB», par ces rencontres de deux jours tenues sur le campus universitaire en collaboration avec les clubs de partout au pays. Dans ce cas-là, il était évident que nous avions affaire à un public nombreux et la consultation s'est faite comme je l'ai décrite.

Dans ces cas-là, lorsqu'il s'agit d'une pièce de radio donnée, comme vous l'avez dit, les discussions peuvent être très complexes parfois, un groupe particulier de compagnies concernées dans la fabrication de cette pièce fait un exposé très dynamique pour qu'on établisse un ensemble de normes techniques précises. Nous avons ce qu'il est convenu d'appeler le Conseil canadien de la planification technique de la radio. C'est la seule subvention accordée par le ministère des Communications; il s'agit d'une subvention annuelle de l'ordre de \$15,000. Nous faisons parvenir au Conseil canadien de planification technique de la radio, en plus de ce que nous recevons des divers groupes de pression industriels, toutes les normes et tous les devis techniques, pour les soumettre à l'étude de leurs scientifiques, ingénieurs et techniciens, afin d'obtenir leurs commentaires et de voir si le ministère a oublié des choses, ou s'il y a des choses qu'il désire signaler à notre attention. Alors, lorsque la consultation se limite à un groupe d'intérêts restreint, nous essayons de contrebalancer cela autant que possible, en tenant compte des commentaires du Conseil canadien de planification technique de la radio.

[Text]

• 2200

Mr. Berger: Who is on that board?

Mr. de Mercado: A wide cross-section of individuals. There are 20 national organizations and such places as the Canadian Radio Relay League and the Canadian Trucking Association are on the board, just about anybody that feels that they can make a contribution to the matter at hand on the board. I do not know really how else to include comment about the public on a very specialized piece of radio gear or a particular type of microwave system sort of thing.

Mr. Fournier: I might simply add that we have a couple more formal consultative committees within the department which bring people from the general public from time to time during the course of our deliberations, one being the CRAB committee, the consultative committee on research and which provides advice to the department on how best to conduct its research activities. We also have the CVC committee which is the consultative committee on video text and which provides the department with advice from the general public as well as industry on how to plan and develop video texts, specifically the Telidon version of video.

Mr. Milligan: Mr. Chairman, I have just one question to follow up. If the new telecommunications bill was passed by Parliament and a directive power was included, would you think any changes in the department's consultative procedures would be likely in view of the fact it would be shifting much more from a technical area to taking a much more, let us say, visible role in looking at matters of broadcasting policy that go beyond the question of management of the radio spectrum? Is the department now considering the possibility of any changes in its consultative function?

Mr. Fournier: This is quite possible. Up to now we have been satisfied, and I believe industry has been satisfied, with the reasonably informal system of consultation which we have on matters of policy. We meet regularly both at the ministerial level and at the officials level with such groups as the Canadian Association of Cable Operators' the Canadian Association of Broadcasters' the CCTA, the Canadian Common Carriers Telecommunications Association, and various other groups who have a more technical interest. But at the policy level currently we meet with these three main groups as well as other groups. We have talked from time to time of a more formal structure which would bring together either jointly or separately at the ministerial or at the senior departmental level these various groups. And it might well be, although no decision has been made on this, that, given a power of direction, the environment would be created where a more formal consultative mechanism would be appropriate.

Mr. de Mercado: One thing that escaped some of the discussion tonight is the American connection. As you know, radio waves do not know any national boundaries and a large portion of the Canadian radio populacelives in the border zones for radio coordination, and we have a massive, continuous, ongoing but very quiet working relationship with the federal communications commission and various organizations in the United States. I cannot think in all my time there of any

[Translation]

M. Berger: Qui fait partie de ce conseil?

M. de Mercado: Il est composé d'un large éventail de personnes. Une vingtaine d'organisations nationales en font partie, dont la Canadian Relay League et l'Association canadienne des camionneurs, soit à peu près tous ceux qui pensent pouvoir apporter une contribution quelconque. J'ignore vraiment de quelle autre façon nous pourrions obtenir la réaction du public au sujet d'une pièce de radio très complexe ou d'un type particulier de système à hyperfréquences.

M. Fournier: J'ajoute simplement que nous avons quelques autres comités officiels de consultation dont le ministère se sert occasionnellement pour amener le grand public à participer à nos délibérations. Il y a le comité consultatif de la recherche en télécommunications, le «CRAB», qui conseille le ministère sur la meilleure façon d'effectuer ses recherches. Nous avons également le comité consultatif sur les vidéo-textes, le «CVC», qui, après consultation du grand public et de l'industrie, conseille le ministère sur la planification et le développement de vidéo-textes, surtout en ce qui a trait à la version Télidon.

M. Milligan: Monsieur le président, j'ai simplement une question complémentaire. Si le Parlement adoptait le nouveau projet de loi sur les télécommunications, qui comprendrait un pouvoir d'orientation, à votre avis, cela amènerait-il des changements au chapitre du processus de consultation du ministère, étant donné que celui-ci passerait d'un domaine technique à un rôle beaucoup plus visible concernant la politique de radiodiffusion, qui va au-delà de la gestion du spectre radiophonique? Actuellement, le ministère envisage-t-il la possibilité de modifier son rôle de consultation?

M. Fournier: C'est tout à fait possible. Jusqu'ici, le système de consultation plutôt officieux que nous avons eu pour les questions de politique était satisfaisant pour nous, et pour l'industrie, je pense. Régulièrement, au niveau ministériel et des fonctionnaires, nous rencontrons des groupes comme l'Association canadienne de câblodistributeurs, l'Association canadienne des radiodiffuseurs, la CCTA, l'Association canadienne des exploitants de réseaux de télécommunications, et divers groupes ayant un intérêt plus technique. Sur le plan des politiques, nous rencontrons couramment ces trois principaux groupes, ainsi que d'autres. De temps à autre, nous avons discuté d'une structure plus officielle qui permettrait de tenir des rencontres conjointes ou séparées de ces divers groupes, au niveau ministériel ou de la haute direction. Aucune décision n'a été prise à cet égard, mais il est tout à fait possible, si l'on s'en tient à l'hypothèse d'un pouvoir d'orientation, de créer un climat permettant de mettre sur pied un mécanisme de consultation plus officiel.

M. de Mercado: Une chose qui a été oubliée ce soir, c'est le réseau américain. Comme vous le savez, pour les ondes radioélectriques, il n'y a pas de frontière, et une grande partie des auditeurs canadiens, vivent dans les zones frontalières. Nous avons donc des rapports importants, continus et harmonieux avec la commission fédérale des communications et divers organismes américains. Malgré tout le temps que j'y ai passé, je ne me souviens pas qu'ils aient eu de véritables problèmes.

[Texte]

real problems that they have ever had. Essentially the spectrum is managed as if there was not a Canada and a United States, from a technical point of view. That relationship consumes about 40 to 50 person years of effort on a continuous ongoing basis between Ottawa and Washington. From our side, it is 50 person years. That is going to grow as the activity increases in our major cities, as well as lot of the regulations, a lot of the technical standards that come out of the two countries. It is not a question of always following what the Americans have done because we have done many things before they have and they have copied them so . . .

• 2205

Mr. Cook: I am grinning because I was just thinking, look out if they ever want to have some linkage over border broadcasting, I am thinking of the technical end.

I think really these questions are pertinent and may become extremely more pertinent if the constitutional talks do result with some kind of joint control over broadcasting in this country between the provincial and federal governments. There are three or four recommendations that we are suggesting in the discussion paper at page 22. Suggestion No. 26:

In the federal jurisdiction when different provisions in regulatory statutes and regulations create the potential for conflicting decisions, there should be explicit provision for one enactment to supersede.

I would presume you would agree with that.

Mr. de Mercado: Absolutely.

Mr. Fournier: Explicit provision for?

Mr. Cook: Pardon me?

Mr. Fournier: Explicit provision for?

Mr. Cook: For one to be paramount over the other.

Mr. Fournier: Yes, indeed.

Mr. Cook: Even if it were the provinces that were to have the paramountcy?

Mr. Fournier: This would depend very much on the specific area.

Mr. Cook:

Direct negotiations should take place between jurisdiction with the view to achieving formal agreement on appropriate regulatory matters. Thereafter any power, duty or functions of a Minister or agency to which the agreement applies shall be exercised in accordance with the approved agreement.

That would have to be done too and I would presume the department would approve of that activity.

Mr. Fournier: Correct.

Mr. Cook: And the last one:

When anyone in the private sector requires approvals or authorizations under more than one regulatory scheme, those approvals and authorizations should be considered in one unified proceeding.

[Traduction]

Sur le plan technique, la gestion du spectre ne tient pas compte du Canada et des États-Unis. Il s'agit en fait d'un effort continu de la part d'Ottawa et de Washington qui, pour notre part, exige 50 années-personnes. Ce nombre augmentera avec l'accroissement de l'activité dans les principales villes, ainsi qu'avec l'adoption des règlements et des normes techniques provenant des deux pays. Il n'est pas simplement question d'imiter les Américains, parce que, dans bien des cas, ce sont eux qui nous ont imités.

M. Cook: Je fais la grimace en songeant qu'ils pourraient convoiter un lien quelconque avec la radiodiffusion frontalière; je pense à la technique.

Je pense que ces questions sont vraiment pertinentes et le deviendront davantage si les pourparlers constitutionnels débouchent sur une compétence conjointe en matière de radio-diffusion, partagée entre les provinces et le gouvernement fédéral. A la page 22 du document de travail, il y a trois ou quatre recommandations en ce sens. Prenons la suggestion numéro 26:

Dans les domaines relevant de la compétence fédérale, lorsque les différentes dispositions des lois réglementaires et des règlements créent une possibilité de conflit au niveau des décisions, il devrait y avoir une disposition explicite pour qu'une ordonnance prévale.

Je présume que vous êtes d'accord sur cela.

M. de Mercado: Entièrement.

M. Fournier: Une disposition explicite pourquoi?

M. Cook: Pardon?

M. Fournier: Une disposition explicite pourquoi?

M. Cook: Pour qu'une décision prévale sur l'autre.

M. Fournier: Oui, en effet.

M. Cook: Même si cette décision revenait aux provinces?

M. Fournier: Cela dépendrait énormément du domaine en question.

M. Cook:

Il devrait y avoir des négociations directes entre les juridictions, pour qu'on en arrive à des ententes officielles sur des questions de réglementation adéquates. Conséquemment, toute autorité ou fonction d'un ministre ou d'un organisme assujéti à une entente devra s'exercer conformément à l'entente adoptée.

Cela devrait être fait également, et je présume que le ministère serait d'accord.

M. Fournier: C'est exact.

M. Cook: Et le dernier:

Lorsque quelqu'un du secteur privé demande des approbations ou des autorisations aux termes de plusieurs règlements, ces approbations et autorisations doivent être étudiées lors d'une seule audience conjointe.

[Text]

Mr. Fournier: We would agree with that. I think the two-tier regulation, as it is often referred to, is something which ought to be avoided wherever possible.

Mr. Cook: A question along that line dealing with the present practice: Your engineering studies must be done first to determine whether or not the engineering involved in a new broadcast licence is feasible, is an example. Once you have gone through DOC to that extent then you have to go to the CRTC to do the rest of it.

I am just wondering, when the cost of the engineering studies are generally speaking more than the cost of the financial programming detail and policy of the station, regardless of whether or not they can get a licence, might it not be cheaper on the applicant if the procedure was reversed.

In other words, he has a licence and he then may not be able to find a frequency, but at least it has cut down the cost if he is going to be turned down.

You do it one way; I am just wondering why they could not be done jointly or in the reverse order?

Mr. de Mercado: Well, very often when an applicator makes a submission to the CRTC for, for instance, the establishment of an AM station in a given city the application is made in two parts: there is the brief that goes to the CRTC and there is a technical brief that comes to the Department of Communications.

The process of clearing that technical brief, of seeing whether or not it fits, whether or not it can be allowed, is both a domestic issue and, depending on the type of station could involve the Americans and could involve even clear and specific—

Mr. Cook: You are overlooking my point. My point is that the CRTC is not going to clear you until DOC has given approval...

Mr. de Mercado: No, no.

Mr. Cook: ... that the engineering is feasible.

Mr. de Mercado: The CRTC will very often go ahead and issue a licence conditional on getting technical approval from the Department of Communications.

Mr. Cook: That is a change. Thank you. I am out of date.

Mr. de Mercado: But very often that puts various pressures on the department which are outside of our control. The timeframe, for instance, with the American connection: It might not be possible to get the channel co-ordinated with the Americans for a year or two years depending on how it fits within the various agreements. We have several technical co-ordination agreements with the United States for the various classes of stations and they have a very open-skies policy in the United States. There is tremendous scrutiny of correspondence which I think is very healthy but it takes time on the American side and very often this causes concerns for the department and we have communicated those to the CRTC where appropriate.

Mr. Cook: Thank you, gentlemen.

[Translation]

M. Fournier: Nous serions d'accord sur cela. Je pense que la réglementation à deux paliers, comme on l'appelle souvent, doit être évitée dans la mesure du possible.

M. Cook: J'aurais une question en ce sens concernant les pratiques actuelles: un exemple, c'est que vos études d'ingénierie doivent d'abord déterminer quelles sont les possibilités d'application technique suivant la délivrance de nouveaux permis. Une fois que le ministère des Communications s'est occupé de cet aspect de la question, vous devez ensuite vous adresser au CRTC pour le reste.

Est-ce qu'il n'en coûterait pas moins cher au requérant si l'on inversait le processus, étant donné que même s'il n'obtient pas le permis, le coût des études d'ingénierie est généralement plus important que le coût de l'établissement de la programmation et de la politique de la station?

Autrement dit, s'il a un permis, cela ne lui accorde pas automatiquement une fréquence, mais si on le lui refuse, il aura au moins épargné sur les coûts.

Vous procédez d'une façon; je me demande simplement si on ne pourrait pas procéder conjointement ou à rebours.

M. de Mercado: Eh bien, très souvent, quand le requérant soumet une demande au CRTC pour la création, par exemple, d'une station AM dans une ville donnée, cette demande comporte deux volets: il y a un mémoire soumis au CRTC et un mémoire technique soumis au ministère des Communications.

Au sujet de l'adoption de l'exposé technique, pour déterminer s'il est réalisable ou non, s'il est acceptable ou non, c'est une question nationale et, selon le genre de station, cela peut également concerner les Américains, et pourrait même concerner diverses...

M. Cook: Vous évitez la question. Le problème, c'est que l'autorisation du CRTC dépend de celle du ministère des Communications...

M. de Mercado: Non, non.

M. Cook: ... qui détermine si c'est techniquement possible.

M. de Mercado: Très souvent, le CRTC accordera un permis, sous réserve de l'obtention d'une autorisation technique du ministère des Communications.

M. Cook: Voilà qui est nouveau. Merci. Je suis un peu dépassé.

M. de Mercado: Très souvent, cela impose au ministère des pressions sur lesquelles il n'a aucun contrôle. Par exemple, le calendrier à fixer avec le réseau américain; il n'est pas toujours possible d'arriver à la coordination des canaux avant une année ou deux, selon les dispositions des diverses ententes. Nous avons plusieurs ententes de coordination technique avec les Américains pour les divers types de stations, et leurs politiques sont très ouvertes, aux États-Unis, en ce qui touche les ondes. Toute cette correspondance fait l'objet d'un examen extraordinaire, ce qui est bon en soi, mais cela demande du temps aux Américains et, très souvent, cela cause des problèmes au ministère, mais nous en avons au besoin avisé le CRTC.

M. Cook: Merci, messieurs.

[Texte]

• 2210

The Chairman: I want to ask a couple of questions. You have mentioned in general that you are in favour of opening up the process to the light of day, to public consultation and perhaps to advance notice. We have put a number of specific provisions in our paper. We have not gone into the nitty-gritty of those, I do not think, in sufficient detail tonight. Could I ask you to take a look at those again to see if any of those suggestions, if implemented, would be helpful or detrimental, or should be changed. What we are talking about doing is institutionalizing some of these consultation processes to make sure that agencies and departments do use them to promote better regulations. You have told us about how you do this. Would institutionalizing those things make them too rigid, too inflexible? One of the ideas mentioned was a list in which people can put their names and you can send them a notice in the mail as to when things are going to happen.

What about regulations getting published along with statutes so that parliamentarians may get to know more about the thing when it is going through? What about prior notice of regulations, things like that? If you have anything to get back to us in that area, I would appreciate it.

Mr. Fournier: We will be pleased to do so.

The Chairman: Thank you. Could I also ask you what are the major complaints you receive?

Mr. Fournier: In terms of . . .

The Chairman: In terms of, anything under your jurisdiction.

Mr. Fournier: How we exercise our regulatory role, for example, in the area of spectrum management?

The Chairman: Whatever. I was just asking what do the major number of complaints that you receive relate to.

Mr. Fournier: Do you want to handle the complaints on the spectrum side, then I can add something?

Mr. de Mercado: Okay. We get a few hundred complaints a year related to interference. Somebody turns on their TV set and they hear a test gab or a CB set going by. Those are sort of the complaints from the general public. They relate to reception. They cannot understand why a \$600 stereo works perfectly 50 miles from Toronto but when they come into the downtown area, all of a sudden they hear everything except what they want to hear.

There is the other complaint that we get from our other customers relating to the time it takes, in some instances, to get a particular brief co-ordinated with the Americans or to have a particular engineering study done of the situation. Of course, data is not available because special measurements have to be taken.

The Chairman: These are broadcasters who are making applications for licences.

[Traduction]

Le président: J'ai quelques questions à poser. De façon générale, vous avez dit que vous étiez prêts à ce que ce processus se fasse au vu et au su de tout le monde, à avoir des consultations publiques et peut-être, à émettre des préavis. Notre document contient un certain nombre de dispositions précises. Ce soir, je ne pense pas que nous avons abordé le fond de ces questions suffisamment en détail. Pourrais-je vous demander de les lire à nouveau, afin qu'on puisse voir si l'application de ces suggestions serait utile ou nuisible, ou si celles-ci devraient être modifiées. En somme, il s'agit d'officialiser ce processus de consultation, afin de s'assurer que les organismes et les ministères y font appel pour promouvoir de meilleurs règlements. Vous nous avez expliqué votre façon de procéder. Ce processus serait-il trop rigide, trop inflexible, s'il était officiel? L'une des idées soulevées, c'est une liste où les gens peuvent se faire inscrire afin de recevoir les avis les informant à quel moment ces choses-là auront lieu.

Que pensez-vous de l'idée de publier les règlements en même temps que les lois, afin que les parlementaires soient mieux informés de la question lorsqu'ils ont à l'étudier? Que pensez-vous de préavis dans le cas des règlements, de choses du genre? Vos commentaires à ce sujet seraient bienvenus.

M. Fournier: Nous serons ravis de le faire.

Le président: Merci. Puis-je vous demander quelles sont les principales plaintes que vous recevez?

M. Fournier: Dans quels domaines?

Le président: Dans tout ce qui relève de votre compétence.

M. Fournier: Par exemple, la façon dont nous exerçons notre rôle de réglementation dans le domaine de la gestion du spectre?

Le président: N'importe quel domaine. Je voulais simplement savoir sur quoi portait la plus grande partie des plaintes que vous recevez.

M. Fournier: Voulez-vous parler des plaintes au sujet du spectre? Ensuite, je pourrais ajouter quelque chose.

M. de Mercado: Très bien. Tous les ans, nous recevons quelques centaines de plaintes au sujet de l'interférence. Par exemple, en ouvrant le téléviseur, une personne capte un signal d'essai ou d'émetteur radio. C'est le type de plaintes que nous recevons du public, en général. Elles portent surtout sur la réception. Les gens ne comprennent pas pourquoi un stéréo de 600 dollars fonctionne à merveille à 50 milles de Toronto, mais que, tout d'un coup, lorsqu'ils sont en ville, ils entendent tout, sauf ce qu'ils désirent.

Parfois, certains de nos clients se plaignent du délai nécessaire pour la coordination d'un mémoire avec les Américains, ou pour la réalisation d'une étude d'ingénierie. Bien sûr, les données ne sont pas disponibles, parce qu'il faut prendre des mesures spéciales.

Le président: Il s'agit de radiodiffuseurs qui ont fait une demande de permis.

[Text]

Mr. de Mercado: And they are engineering consultants, and they would say, Look, it has been in here six months; why is it not out yet? But usually we are able to sit down and draw the road map and show the rationale and the reasons. I do not suppose they are really complaints but really requests as to why certain things take longer than what they might appear to be.

We do not have the sort of complaints which say our radio inspectors are molesting people or behaving like Georgia State Troopers or something like that. I have not seen any of those, really.

Mr. Cook: That role is performed by the CB broadcasters.

Mr. de Mercado: They are their own state troopers.

Mr. Fournier: Of a different character, Mr. Chairman, we do get an inordinate amount of complaints with respect to CRTC decisions and that is not surprising, in the sense that the minister has, with respect to licensing decisions of the CRTC, the power to vary or rescind or modify these decisions. So we do get a fair number of representations and, indeed, the number has increased considerably in the last three to four years.

The Chairman: What have been those major complaints?

Mr. Fournier: These are essentially complaints on the part of interests who feel that they had a better program to offer, a better service to offer; people who complain that particular rates as they might relate to Bell or B.C. Tel as set by the CRTC are not appropriate; complaints that Telesat rates, for example, for transponders are unnecessarily high.

We get a fair number of complaints related to activities of the CRTC. That is one order of complaint.

The Chairman: Could I just ask a few more details on those? Do they deal with the substance of the decisions coming out of the CRTC or do they deal with the process? They did not have adequate time to be heard; they were not notified.

• 2215

Mr. Fournier: They deal with the substance. I think it is fair to say that the process of the CRTC is one which has evolved over the years as an extremely open one and, while there are still some complaints on occasion I think, by and large, the CRTC has a first-rate process for reviews.

The Chairman: What are those complaints that you get from time to time in the process?

Mr. Fournier: Of the nature that you have just mentioned, namely that there was not sufficient time for a particular group to complete its application; complaints from a province which feels that the CRTC process is not one they feel comfortable with; complaints that there was not an opportunity to cross-examine. By listing those I do not want to indicate that they are numerous. They happen on occasion.

The Chairman: Why have you had such an increase of complaints in the last several years?

[Translation]

M. de Mercado: Il y a aussi les ingénieurs-conseils qui nous disent: «Écoutez, cela fait déjà six mois qu'on attend; pourquoi cela n'est-il pas encore prêt?» Mais la plupart du temps, nous pouvons discuter, leur expliquer la situation et leur faire comprendre nos raisons. Je présume qu'il ne s'agit pas vraiment de plaintes; on s'inquiète plutôt des raisons pour lesquelles certaines choses prennent plus de temps qu'on croyait.

Nous n'avons aucune plainte disant que nos inspecteurs maltraitaient les gens ou se comportent comme la police de l'État de Georgie, ou quelque chose du genre. Je n'ai jamais rien entendu de tel.

M. Cook: Ce sont les «cibistes» qui s'en occupent.

M. de Mercado: Ils assurent eux-mêmes leur protection.

M. Fournier: Dans un domaine différent, monsieur le président, nous recevons toutes sortes de plaintes relativement aux décisions du CRTC. Cette situation n'est pas du tout surprenante, étant donné que le ministre a le pouvoir de modifier, d'annuler les décisions du CRTC concernant les permis. Donc, de ce côté, nous recevons énormément de plaintes, et leur nombre a augmenté considérablement au cours des trois ou quatre dernières années.

Le président: Quelles ont été les principales plaintes?

M. Fournier: Essentiellement, ce sont des plaintes de la part de certains intérêts qui pensent avoir un meilleur programme à offrir, un meilleur service à offrir; de gens qui se plaignent de certains tarifs de Bell ou de B.C. Tel, fixés par le CRTC; ils se plaignent du fait que ces tarifs ne sont pas adéquats; nous recevons aussi des plaintes concernant les tarifs de Télésat; on dit qu'ils sont trop élevés pour les répondants, par exemple.

Nous recevons un bon nombre de plaintes concernant les activités du CRTC. C'est une catégorie de plaintes.

Le président: Pourrais-je obtenir un peu plus de détails là-dessus? Ces plaintes portent-elles sur le fond des décisions du CRTC, ou sur le processus? Ces gens n'ont-ils pas eu le temps nécessaire pour être entendus; n'ont-ils pas été avisés?

M. Fournier: Elles portent sur le fond. On peut dire que le CRTC est devenu, au cours des années, un processus extrêmement ouvert, et même s'il arrive parfois qu'on se plaigne, je pense qu'en général, le CRTC a adopté un processus de révision hors pair.

Le président: De quoi se plaint-on parfois?

M. Fournier: De choses que vous venez de mentionner; par exemple, il n'y a pas assez de temps pour qu'un groupe en particulier puisse terminer sa demande, il peut y avoir une province qui estime que le CRTC ne la satisfait pas, et il peut y avoir des plaintes disant qu'il a été impossible de contre-interroger les témoins, etc. En vous donnant cette liste, je ne veux pas donner l'impression que les plaintes sont nombreuses. Elles se produisent parfois.

Le président: Pourquoi ont-elles tellement augmenté ces dernières années?

[Texte]

Mr. Fournier: The increasing number of petitions to the Governor in Council I think is directly attributable to the very high activity in the communications field. Communications is an area which has grown tremendously in the last ten years. There are large amounts of money at stake and, as between competing interests, it is not surprising that having had an application turned down, a body might then want to have another kick at the Minister of Communications to try to modify or change the CRTC's decision.

The Chairman: Anybody ever complain about the rigmarole they have to go through, the papers they have to fill out, the paper burden; that sort of thing?

Mr. Fournier: Oh, I think inevitably there is some of that. You have already heard from Bell Canada and I understand you may be hearing from other groups . . .

The Chairman: Not yet we have not.

Mr. Fournier: . . . in the communications sector and I think I would let them speak for themselves on these matters.

We do get complaints of a different and more general character about the lack of a comprehensive policy which brings together the various aspects of communications and the various sectors of the industry. But lest you think that again I am doing a commercial for Bill C-16, the kind of statement of objectives and principles which appears in the first three pages of the bill is the sort of policy framework which many sectors of the industry and the provinces have been looking to the Department of Communications and the federal government to provide. At this point that kind of a policy framework does not exist.

The Chairman: Through the long period that Bill C-16 has been tabled, has it received broad support from the regulated and the regulatees and the public?

Mr. Fournier: Not unanimity. But I would say there is a large consensus both among the provinces and among the industry. There have been extensive consultations with all sectors of the industry. While some would still want to convince us to change certain of the dispositions of the bill, I think there is a reasonable consensus within the industry and within the provinces. Certainly there is unanimity in respect of the need for such legislation to be put through the House.

The Chairman: They cannot say people have not had adequate notice.

Mr. Fournier: That is right.

Mr. de Mercado: The environment will never be conflict free. Whenever a television station becomes available, or a frequency becomes available to put in a television station in Toronto, the person who gets that frequency and implements the station automatically has about a million dollar asset. Five consultants come in from five different interests, all of which have the wherewithal to build and operate a station according to any set of technical rules, and the department says any one of these five applications is good. Ultimately one person receives the blessing. On what choice is that made? I think that is what you were referring to, Don.

The Chairman: Mr. Berger.

[Traduction]

M. Fournier: Le nombre croissant de pétitions au gouverneur en conseil est, selon moi, directement attribuable à la très haute activité du secteur des communications. Ce secteur a connu une croissance incroyable au cours des dernières années. De larges sommes sont en jeu et il y a une concurrence intense. Il n'est donc pas surprenant qu'après avoir essuyé un refus, une entreprise décide de s'attaquer une deuxième fois au ministre des Communications pour essayer de faire renverser la décision du CRTC.

Le président: Quelqu'un s'est-il déjà plaint de toutes ces sinagrées, des formalités à remplir, du double emploi, etc.?

M. Fournier: Je pense que c'est inévitable. Vous avez déjà entendu Bell Canada vous le dire, et je crois que vous l'entendrez encore . . .

Le président: Nous ne l'avons pas encore entendu.

M. Fournier: . . . de la part d'autres groupes du secteur des communications; je les laisserai parler pour eux-mêmes.

Nous recevons des plaintes d'une nature différente et plus générale au sujet de l'absence d'une politique globale réunissant tous les aspects des communications et tous les secteurs de l'industrie. J'espère que vous ne m'accuserez pas de faire le panégyrique du Bill C-16, mais je souligne que les objectifs et les principes qu'on trouve aux trois premières pages du projet de loi constituent justement le genre de politique que de nombreux secteurs de l'industrie et les provinces voudraient faire adopter par le ministère des Communications et le gouvernement fédéral. Cette politique n'existe pas en ce moment.

Le président: Le Bill C-16 a été déposé depuis longtemps; a-t-il reçu un appui général de la part de la population, de ceux qui seront touchés par les règlements et de ceux qui les font?

M. Fournier: Ce n'était pas un appui unanime. Cependant, je dirais qu'il y a un bon consensus, tant chez les provinces que dans l'industrie. Il y a eu des consultations intensives avec tous les secteurs de l'industrie. Certains voudront encore nous convaincre qu'il faut changer certaines dispositions du projet de loi, mais je pense quand même qu'il existe un consensus raisonnable au sein de l'industrie et des provinces. De toute façon, ils sont unanimes pour dire que ce projet de loi doit être présenté à la Chambre.

Le président: Ils ne pourront pas dire qu'ils n'ont pas été avertis.

M. Fournier: En effet.

M. de Mercado: On ne pourra jamais se débarrasser de tous les conflits. Chaque fois qu'une station ou une fréquence devient disponible à Toronto, celui qui obtient cette fréquence et exploite la station détient automatiquement un actif d'un million de dollars. Il y a cinq entreprises différentes qui ont l'argent nécessaire pour construire et exploiter une station, conformément à toutes les règles techniques, et si le ministère trouve qu'elles sont toutes bonnes, il faudra quand même qu'une seule soit acceptée. Comment fait-on ce choix? Je pense que c'est ce que vous voulez savoir, Don.

Le président: Monsieur Berger.

[Text]

Mr. Berger: Exactly how is that choice made, I guess that is the ...

Mr. de Mercado: CRTC's.

Mr. Berger: ... CRTC's. A couple of questions about your relationship with the CRTC. Do you co-ordinate with it in any area such as data collection or research?

Mr. Fournier: Yes, we do quite extensively at the staff level. There is sharing of data and information to the extent that it is possible within the rules of confidentiality under which, of course, a significant portion of the information that lies with the CRTC is given. There is a technical advisory committee of DOC and CRTC people which meets and reviews and discusses the status of all applications from stations as they go through the system. This group meets regularly.

• 2220

Mr. Berger: Are there any statutory obstacles to co-ordination between your department and the CRTC?

Mr. Fournier: None whatsoever.

Mr. Berger: So the only obstacles would be the ones relating to confidentiality that you mentioned.

Mr. Fournier: Of course, there is the matter of the independence of the regulatory board when it is exercising its responsibilities in a quasi-judicial capacity. That, of course, is a constraint on co-operation or collaboration. But on a day-to-day basis, co-operation is quite extensive.

Mr. de Mercado: I personally have been impressed by the integrity of the CRTC offices in not pushing any particular brief. I cannot think of a single case where the CRTC has championed or forced us or pushed us to try to get a particular application processed ahead. It joins a queue, first come, first served, and that has been rigorously applied without interference. In that sense the relationship is good.

Mr. Berger: Some people have stated that the regulatory process would be enhanced if officials from departments were allowed to appear before regulatory agencies to transmit the results of research undertaken on policy or other matters. What would you think about that?

Mr. Fournier: Like some of the other questions you have put, it is a difficult one. There have been, as you know, some instances where representatives of certain departments have appeared, and indeed do appear. The director of combines investigation in the Department of Consumer and Corporate Affairs does quite regularly appear before the CRTC. However, the instances of public servants appearing before a regulatory body are quite limited.

The concern ministers have had is that by having public servants appear before a regulatory body to state a particular view or a particular position ... this could be seen as jeopardizing the regulatory process, because it is often these same public servants who are involved in advising ministers on the petitions which are brought forward by interveners against decisions of regulatory bodies. So there is a concern there

[Translation]

M. Berger: Comment fait-on ce choix; je suppose que c'est ...

M. de Mercado: Le CRTC.

M. Berger: ... le CRTC qui fait le choix. J'ai quelques questions à poser au sujet de vos liens avec le CRTC. Est-ce que vous collaborez avec lui dans des secteurs comme la cueillette des données ou la recherche?

M. Fournier: Oui, nous collaborons beaucoup au niveau du personnel. Nous partageons nos renseignements et nos données, dans la mesure du possible, sans pour autant briser le sceau du secret. Évidemment, une bonne partie des renseignements que détient le CRTC est ainsi divulguée. Il existe un comité consultatif technique, composé de représentants du ministère des Communications et du CRTC, qui se réunit pour étudier toutes les demandes des stations qui font partie du réseau. Ce groupe se réunit régulièrement.

M. Berger: Y a-t-il des obstacles statutaires qui empêchent votre ministère et le CRTC de coordonner leurs activités?

M. Fournier: Non, pas du tout.

M. Berger: Les seuls obstacles seraient donc l'aspect confidentiel de vos renseignements, comme vous l'avez mentionné.

M. Fournier: Il y a aussi la question de l'indépendance de l'office de réglementation dans l'exercice de ses fonctions en tant qu'organisme quasi judiciaire. Cela vient entraver la collaboration, c'est certain. Cependant, il y a une collaboration assez soutenue au jour le jour.

M. de Mercado: J'ai été personnellement fort impressionné par l'intégrité des bureaux du CRTC, qui n'ont pas fait de pressions en faveur de l'un ou l'autre des témoins. Je ne peux pas me souvenir d'un seul cas où le CRTC ait essayé de nous inciter à étudier une requête en particulier avant les autres. Tout se fait à la file, les premiers arrivés sont les premiers servis. C'est la règle qu'on a toujours appliquée, sans jamais déroger. En ce sens, nos relations sont bonnes.

M. Berger: Selon certains, on pourrait améliorer le processus de réglementation en autorisant les fonctionnaires des ministères à comparaître devant les organismes de réglementation pour leur donner les résultats des recherches entreprises sur la politique, ou d'autres questions. Qu'en pensez-vous?

M. Fournier: Comme certaines des quatre questions que vous nous avez posées, celle-ci est difficile. Comme vous le savez, il est arrivé que des représentants de certains ministères comparaissent. Le directeur des enquêtes sur les coalitions, au ministère de la Consommation et des Corporations, comparaît régulièrement devant le CRTC. Toutefois, il arrive fort peu souvent que des fonctionnaires comparaissent devant un organisme de réglementation.

Les ministres s'inquiètent de la possibilité que la comparaison d'un fonctionnaire devant un organisme de réglementation, afin d'exposer un point de vue ou une position particulière, soit perçue comme une procédure pouvant mettre en danger le processus de réglementation, parce qu'il arrive souvent que ce soit les mêmes fonctionnaires qui conseillent les ministres lorsque les intervenants dans une affaire envoient des

[Texte]

which until now has prevented public servants in any significant numbers from appearing before regulatory bodies.

I am not convinced that concern cannot be overcome if there is a will so to do. We in the department on occasion thought it would in fact be quite useful if departmental officials could table positions or statements, which could be drawn to the attention of the regulators in a formal capacity. What we have done in the past, of course, through our informal relations with the CRTC, is make available studies which we have commissioned, which we have done, and which they have used at the staff level, in the absence of a formal opportunity to present the same studies, the same results, the same conclusions, to the regulatory body.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Just in closing, are there any particular messages you would like us—recognizing what we are trying to do, having seen some of the broad scope through our preliminary report—any messages you would like us to take away from here, in particular?

Mr. Fournier: I would only want to thank you for the opportunity, Mr. Chairman, of appearing before you here and sharing with you some of our views and concerns as they relate primarily to the regulation of telecommunications, both on the technical side and on the policy side.

• 2225

I think we have indicated to you in some areas how we see the relationship between the government and regulatory bodies, the direction that we would like to see those relationships take, the importance which we attach in this department to statutes which set out very clearly objectives and guidelines which can then be followed by the government and particularly regulatory bodies.

We have made the point about the importance of accountability and responsibility of regulatory bodies. Certainly the consultation process is a vital one with the industry. I think we are fortunate in having a reasonably good consultative procedure in place. There is always room for improvement and we will certainly be looking to your group and to its recommendations for any improvements to be made to the current process. On that, we will be forwarding to you more specific comments on some of the matters which you have asked us to comment on in greater detail this evening.

The Chairman: I thank you very much.

I would just like to announce that the next meeting of this committee will be held tomorrow morning starting at 9.30 in room 208, West Block. We will be going through the day. In conclusion... Je regrette beaucoup que nous n'ayons pas eu l'interprétation, mais il y a une grève, et vous avez été très patients. Merci.

Also, I would like to thank you very much for appearing before us at such short notice, for your undertakings and for your assistance to this committee in its work. We appreciate it very much. Mr. Fournier: Thank you.

[Traduction]

pétitions aux ministres contre les décisions des organismes de réglementation. Cette inquiétude a jusqu'à maintenant empêché les fonctionnaires de comparaître en grand nombre devant les organismes de réglementation.

Je ne suis pas certain qu'on ne puisse surmonter cet obstacle si nous le voulons vraiment. Au ministère, nous avons parfois pensé qu'il serait très utile que des fonctionnaires viennent exposer les positions ou les énoncés de politique, qui pourraient ainsi être portés à l'attention des organismes de réglementation de façon officielle. Par le passé, grâce à nos relations officielles avec le CRTC, nous avons pu produire des études que nous avions commandées, que nous avions effectuées et que le personnel du CRTC a utilisées, faute de pouvoir présenter officiellement les mêmes études, les mêmes résultats et les mêmes conclusions à l'organisme de réglementation.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Le président: En terminant, y a-t-il des messages que vous voudriez nous transmettre, compte tenu de notre mandat, et connaissant l'envergure que prendra notre rapport préliminaire?

M. Fournier: Je ne voudrais que vous remercier de nous avoir donné l'occasion de comparaître devant vous pour partager avec vous certaines de nos opinions et de nos inquiétudes en ce qui touche surtout la réglementation des télécommunications, tant au point de vue technique qu'au point de vue politique.

Je pense que nous vous avons dit comment nous voyons les relations entre le gouvernement et les organismes de réglementation, l'orientation que ces relations devraient prendre selon nous, et l'importance que nous attachons, au ministère, aux lois qui précisent clairement les objectifs et les directives que le gouvernement et les organismes de réglementation peuvent suivre.

Nous avons parlé de l'importance de l'imputabilité et de la responsabilité des organismes de réglementation. Il est certain que le processus de consultation avec l'industrie est vital. Il est heureux que nous ayons déjà une assez bonne procédure de consultation en place. On peut toujours améliorer ce qui existe, et nous attendrons de voir quelles améliorations au processus actuel recommandera votre groupe. A ce sujet, nous vous enverrons des observations plus précises sur certaines des questions que vous nous avez posées afin d'avoir plus de détails.

Le président: Merci beaucoup.

Je vous annonce que la prochaine réunion du Comité aura lieu demain matin, à 9 h 30, dans la pièce 208, Édifice de l'ouest. Nous siégerons toute la journée. Pour terminer, we regret not having been able to provide you with interpretation, but there is a strike and you have shown great patience. Thank you.

De plus, je voudrais vous remercier d'avoir comparu devant nous à si bref délai; je vous remercie de vos engagements et de votre aide. Nous l'apprécions beaucoup.

[Text]

Mr. Fournier: Thank you.

Bonne chance.

Le président: Merci.

La séance est levée.

[Translation]

M. Fournier: Merci.

Good luck.

The Chairman: Thank you.

The meeting is adjourned.

APPENDIX "RR-5"

September 19, 1980

Mr. James S. Peterson, M.P.,
Chairman of the Parliamentary Task
Force on Regulatory Reform,

House of Commons,
Ottawa, Ontario.
K1A 0A6

Dear Jim:

I am pleased to enclose documents that were prepared by officials of my Department as a contribution to the Parliamentary Task Force on Regulatory Reform.

You have been asked to do a difficult job but I am confident that you and your Task Force will succeed in making a significant contribution toward improving our approach to the formulation and management of regulations.

As a relatively new Department we feel that some of our work had been innovative. It is this feeling that prompted the preparation of the brief and I hope that you will find it useful.

Yours sincerely,

John Roberts

Enclosures:

1. Submission to the Parliamentary Task Force on Regulatory Reform.
2. Appendix I—Response to Task Force Suggestions
3. Report on Outside Review and Public Participation
4. Canada-New Brunswick Accord

THE DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT
SUBMISSION TO THE PARLIAMENTARY TASK
FORCE
ON
REGULATORY REFORM

September 17, 1980

I. PREAMBLE

The purpose of this brief is to present the experience of DOE with respect to the development of regulations. DOE is a relatively new department and some of its regulations have been of a type that required an innovative approach. It is hoped that this information will be helpful to the Task Force in identifying real problems and possibly in devising solutions.

DOE makes regulations in three areas, namely environmental protection, wildlife protection, and national park operation. While these regulations have certain differences they also have

APPENDICE «RR-5»

Le 19 septembre 1980

Monsieur James S. Peterson, député
Président du groupe de travail sur
la réforme de la réglementation

Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur,

J'ai le plaisir de joindre les documents qui ont été préparés par les fonctionnaires de mon ministère à titre de contribution à l'étude que mène le groupe de travail sur la réforme de la réglementation.

On vous a demandé de mener à bien une tâche difficile mais je suis certain que vous et votre groupe de travail réussirez à améliorer notablement notre approche en matière d'élaboration et d'administration des règlements.

Notre ministère étant relativement récent, nous pensons que certain de nos travaux ont constitué une innovation. C'est-ce qui nous a incités à préparer ce mémoire qui, je l'espère, vous sera utile.

Veuillez agréer, monsieur, mes salutations distinguées.

John Roberts

Pièces jointes:

1. Mémoire au groupe de travail sur la réforme de la réglementation.
2. Annexe 1—Réponse aux propositions du groupe de travail.
3. Rapport sur l'étude extérieure et la participation du public.
4. Accord Canada—Nouveau-Brunswick.

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LE MINISTÈRE DE
L'ENVIRONNEMENT

AU GROUPE DE TRAVAIL
SUR LA

RÉFORME DE LA RÉGLEMENTATION

le 17 septembre 1980

I. PRÉAMBULE

Le but du présent mémoire est de présenter l'expérience du ministère de l'Environnement en matière de mise au point des règlements. Le ministère de l'Environnement est relativement récent et certains de ses règlements ont exigé une approche innovatrice. Nous espérons que ces renseignements aideront le groupe de travail à identifier les problèmes réels et à trouver éventuellement des solutions.

Le ministère de l'Environnement établit des règlements dans trois domaines, à savoir la protection de l'environnement, la protection de la faune et l'exploitation des parcs nationaux.

a common denominator in that they have to do with goods not traded in the market place. The regulations are designed to prevent one party from using these goods to the disadvantage of another party. Wildlife regulations, for instance, protect wildlife and wildlife habitat from undue exploitation so that the balance of the ecosystem is maintained for the general benefit of society. These same regulations also ensure that each hunter takes only his share of the available game. Park regulations are designed to ensure that everyone has equal access to parks and that each park user has due regard for other users. In the field of environmental protection, regulations are enacted to protect and preserve common properties such as land, air and water for the benefit of society as a whole.

Government also makes regulations to control business transactions, financial reporting, labor relations, taxation, transportation, and so on. These regulations are directed mainly at the business community and tend to focus on economic and legal matters. The general public tends to have a different perception of this type of regulation. The experience of DOE does not necessarily relate to this latter type of regulation.

With special reference to regulations directed at environmental protection, some particular aspects are worth noting. Firstly, the situation is dynamic in that new information is flowing in rapidly and the perception of the environmental problem is constantly changing. Because of this, it is important to maintain a system of regulation that can cope with change.

On the other hand, the response to regulation very often involves capital investment and investors want their investment to be useful for a reasonable length of time. This condition has given rise to requests from industry that government give some guarantee that regulations would not change too frequently. Industrial Associations have been assured that environmental regulations would normally stay unchanged for at least five years, yet government must also cope with the pressure for change that comes with new information.

One of the ways of dealing with this situation is to use regulations only where there is no alternative. The preferred approach is advocacy and persuasion. The net result of this is that a large part of the Department's work consists of the acquisition, analysis and dissemination of information. The development and enforcement of regulations is a relatively small output.

An example of this preference for advocacy is the Government's Environmental Assessment and Review Process (EARP). Environment Canada is committed to supporting the EARP, in part, because the process facilitates the receipt of views from disparate groups on specific problems and ensures that these views are fully assessed. The EARP thereby provides opportunities for efficient and effective advocacy.

Bien que ces règlements présentent certaines différences, ils possèdent également un dénominateur commun, à savoir qu'ils ont trait à des biens qui ne sont pas négociés sur le marché. Les règlements sont conçus pour empêcher une partie d'utiliser ces biens au détriment d'une autre. Par exemple, les règlements sur la faune protègent la faune et son habitat d'une exploitation abusive en vue de maintenir l'équilibre de l'écosystème dans l'intérêt général de la société. Ces mêmes règlements donnent également l'assurance que chaque chasseur ne prélève que sa part du gibier disponible. La réglementation des parcs est conçue pour que tout le monde ait également accès aux parcs et que les usagers fassent preuve de certains égards entre eux. Dans le domaine de la protection de l'environnement, les règlements sont promulgués pour protéger et préserver les propriétés communes telles que la terre, l'air et l'eau, au profit de la société dans son ensemble.

Le gouvernement établit également des règlements pour contrôler les transactions commerciales, les comptes rendus financiers, les relations du travail, les impôts, les transports, etc. Ces règlements visent principalement le monde des affaires et tendent à se concentrer sur les questions économiques et juridiques. Le public en général tend à avoir une perception différente de ce type de règlement. L'expérience du ministère de l'Environnement ne se rattache pas nécessairement à ce dernier type de réglementation.

En ce qui concerne plus particulièrement les règlements visant la protection de l'environnement, il vaut la peine de noter certains aspects particuliers. Tout d'abord, la situation est dynamique du fait que les nouveaux renseignements nous parviennent rapidement et que la perception des problèmes de l'environnement se modifie constamment. Pour cette raison, il est important de maintenir un système de réglementation pouvant faire face aux changements.

D'un autre côté, la réponse aux règlements entraîne très souvent l'investissement de capitaux et les investisseurs désirent que leurs investissements soient utiles pendant une période de temps raisonnable. Cette condition a poussé l'industrie à demander que le gouvernement garantisse que les règlements ne changeront pas trop fréquemment. On a donné l'assurance aux associations industrielles que les règlements concernant l'environnement demeureront normalement inchangés pendant cinq ans au moins. Néanmoins, le gouvernement doit également faire face aux pressions en faveur de changements qui se manifestent avec les renseignements nouveaux.

Une des solutions à cette situation est de n'avoir recours aux règlements que lorsqu'on n'a pas le choix. L'approche préférée consiste à plaider et à persuader. Le résultat net est qu'une grande partie du travail du ministère consiste à rassembler, analyser et diffuser des renseignements. La mise au point et l'application des règlements ont relativement peu d'importance.

On trouve un exemple de cette préférence pour le plaider dans le processus d'évaluation et de révision environnementale (PERE). Environnement Canada s'est engagé à appuyer le PERE en partie parce que le processus facilite la réception des points de vue de groupes disparates en matière de problèmes précis et donne l'assurance que ces points de vue sont pleinement évalués. En conséquence, le PERE fournit des occasions d'effectuer des plaidoyers utiles et efficaces.

This brief focusses on DOE's experience in developing regulations of a particular kind. This experience is presented below in the form of a history followed by observations under the headings of: industry-government consultation, independent review boards, activities to avoid duplication, socio-economic impact analysis, access to information, evaluation of regulatory programs, and non-regulatory options.

The conclusions that we draw from this discussion are presented as well as an Appendix I which provides specific responses to a number of suggestions made in the parliamentary Task Force Discussion Paper.

II. THE DEPARTMENT OF ENVIRONMENT REGULATORY PROCESS

Mr. James S. Peterson, Chairman of the Special Committee on Regulatory Reform, specifically requested that the submission provide an outline of our Department's progress to date in the area of regulatory reform. Environment Canada views the regulation making process as dynamic and is currently developing proposals for changes in it. This brief will outline the present system and will also suggest possible further changes over the next few years in the environmental protection field.

In examining DOE's role in this area, it is important to recognize the concurrent, or shared, federal and provincial jurisdiction for environmental matters. The present constitution does not address "the environment", even generally, and makes absolutely no mention of "environmental protection". There are, however, several constitutional heads from which both the federal and provincial governments legitimately derive authorities to address environmental matters. It is not surprising, therefore, that both levels of government are and should be involved in the preservation and enhancement of environmental quality. It has also been realized that over the years provincial governments have increased their capability, both operationally and legislatively, to deal with pollution control within their boundaries and it is therefore important that federal programs and initiatives reflect this fact.

The Department's regulatory instruments for water and air pollution control focus on specific industries and are based on the need to protect fish and human health respectively under the Fisheries Act and the Clean Air Act. Six air emission regulations and eight wastewater effluent regulations have been developed under these statutes. The Clean Air Act also contains authority to regulate the composition of any fuel imported into or manufactured in Canada. This power has been used to regulate lead in gasoline. The Environmental Contaminants Act (1975) provides for the protection of human health and the environment primarily through product controls. Regulations prohibiting all uses of mirex, polychlorinated terphenyls and polybrominated biphenyls and restricting the use of polychlorinated biphenyls have been promulgated under this legislation.

Le présent mémoire se concentre sur l'expérience du ministère de l'Environnement en matière de mise au point d'un règlement d'un type particulier. Cette expérience est présentée ci-dessous sous forme d'historique suivi d'observations figurant sous les rubriques: consultations entre l'industrie et le gouvernement, conseil de révision indépendant, activités visant à réviser le double emploi, analyse des répercussions socio-économiques, accès à l'information, évaluation des programmes de réglementation et options n'ayant pas un caractère de réglementation.

Les conclusions que nous tirons de cette discussion sont également présentées sous forme d'annexe I, laquelle donne des réponses précises à un certain nombre des propositions formulées dans le document d'étude du groupe de travail parlementaire.

II. LE PROCESSUS DE RÉGLEMENTATION DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

M. James S. Peterson, président du Comité spécial en matière de réforme de la réglementation, a spécifiquement demandé que le mémoire présente un aperçu des progrès réalisés jusqu'ici par notre ministère dans le domaine en question. Environnement Canada considère le processus de la réglementation comme un processus dynamique et il élabore actuellement des propositions de modifications. Le présent mémoire exposera le système actuel et proposera aussi des modifications qui pourraient être apportées au cours des prochaines années dans le domaine de la protection de l'environnement.

A cet égard, il importe de tenir compte des compétences concurrentes ou partagées des gouvernements fédéral et provinciaux sur les questions touchant l'environnement. La constitution actuelle ne fait absolument pas mention de «l'environnement» ni de la «protection de l'environnement». Les gouvernements tant fédéral que provinciaux tirent légitimement leur autorité en la matière de plusieurs dispositions constitutionnelles. Il n'est donc pas surprenant que les deux ordres de gouvernement interviennent dans le domaine de la protection et de l'amélioration de la qualité de l'environnement. Au fil des ans, les gouvernements provinciaux ont aussi augmenté leurs pouvoirs, tant administratifs que législatifs, en matière de contrôle de la pollution à l'intérieur de leurs frontières, et il importe donc que les mesures et les programmes fédéraux pertinents en tiennent compte.

Les textes réglementaires relatifs à la lutte contre la pollution de l'eau et de l'air promulgués par le ministère visent certaines industries et se fondent sur la nécessité de protéger les ressources halieutiques ainsi que la santé des humains conformément à la Loi sur les pêcheries et à la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique. Six règlements touchant les émissions aériennes et huit règlements touchant les effluents urbains ont été promulgués aux termes de ces lois. La Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique confère également au ministère le pouvoir de réglementer la composition de tout carburant qui est importé au Canada ou qui y est produit. On s'est servi de ce pouvoir pour réglementer la proportion de plomb contenue dans l'essence. La Loi sur les contaminants de l'environnement (1975) garantit la protection de l'environnement et de la santé humaine principalement par l'entreprise du contrôle de la qualité des produits. On a promulgué aux termes

The Department is also responsible for a permit system under the Ocean Dumping Control Act which controls the sea disposal of wastes that have a potential to harm ecosystems or to interfere with other legitimate uses of the sea.

Under the National Parks Act, the Department has regulated a number of activities in National Parks and under the Migratory Birds Act, has issued regulations governing the hunting of migratory birds.

Because the Department is currently reviewing its approach to environmental protection, the comments which follow focus on this area of the Department's activities rather than on Parks and migratory birds.

A) INDUSTRY—GOVERNMENT CONSULTATION

(i) *Present Status*

Environmental protection regulations have, since the inception of the Department in 1971, been developed in close consultation with the industrial sector to which the regulation is directed. The normal practice has been to initiate a joint government-industry Task Force whose objective is to specify technological solutions to a given problem. The regulatory limits that result from this consultation must be economically achievable by industry and must provide an appropriate level of protection to the environment.

Industry associations are strongly supportive of this Task Force approach but have in the past expressed concern that they did not have an adequate opportunity to comment on policy matters, including departmental priorities. To provide such an opportunity, senior Environment officials have participated in regular meetings held generally on an annual basis with major industrial associations (Canadian Manufacturing Association, Canadian Pulp and Paper Association, Canadian Chemical Producers Association, Petroleum Association for the Conservation of the Environment, etc.). These regular dialogues have proven to be extremely beneficial and have provided both industry and government with advance indications of policies and activities that relate to the environment.

(ii) *Future Initiatives*

Several industry representatives feel that they have not been afforded a sufficiently early opportunity to comment on new environmental legislation. Their traditional involvement has been at the stage of discussions by the parliamentary committee dealing with a Bill. In future, as a matter of practice, the Department of the Environment intends to discuss in general terms the principles of proposed new environmental legislation with the private sector in advance of the preparation of Bills by the Justice Department. This approach will provide for more meaningful industry input at the formative stages of the legislation development process. A similar opportunity to com-

de cette loi des règlements interdisant l'utilisation du mirex, des terphényles polychlorés et des biphényles polybromés et limitant l'utilisation des biphényles polychlorés.

Le ministère est aussi chargé de l'application d'un système de permis aux termes de la Loi sur l'immersion de déchets en mer qui vise à empêcher la décharge en mer des déchets qui risquent de nuire aux écosystèmes et d'entraver l'utilisation de la mer à des fins légitimes.

En vertu de la Loi sur les parcs nationaux, le ministère a réglementé un certain nombre d'activités dans les parcs et a promulgué des règlements régissant la chasse aux oiseaux migrateurs en vertu de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs.

Étant donné que le ministère revoit actuellement sa politique en matière de protection de l'environnement, les commentaires suivants se concentreront sur cette partie de ses activités plutôt que sur les parcs et les oiseaux migrateurs.

A) INDUSTRIE—CONSULTATION GOUVERNEMENTALE

(i) *Situation actuelle*

Depuis la création du ministère en 1971, les règlements touchant la protection de l'environnement ont été élaborés en consultation étroite avec le secteur industriel visé. La procédure normale a été de créer un groupe de travail mixte composé de représentants du gouvernement et de l'industrie dont l'objectif est de trouver des solutions techniques à des problèmes donnés. La réglementation proposée à l'issue de cette consultation doit être financièrement acceptable pour l'industrie tout en protégeant adéquatement l'environnement.

Les associations industrielles appuient fortement la création de groupes de travail, mais elles se sont plaintes dans le passé qu'elles n'avaient pas vraiment eu l'occasion de faire des observations sur les principes directeurs, y compris sur les priorités que s'est fixées le ministère. Afin de répondre à leur demande, de hauts fonctionnaires du ministère de l'Environnement ont participé à des réunions périodiques tenues d'ordinaire tous les ans par les grandes associations industrielles (l'Association des manufacturiers canadiens, l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, l'Association pétrolière pour la conservation de l'environnement canadien, etc.). Ces consultations périodiques se sont révélées extrêmement utiles et ont permis tant à l'industrie qu'au gouvernement de faire des prévisions concernant les politiques et les activités relatives à la protection de l'environnement.

(ii) *Initiatives futures*

Plusieurs représentants de l'industrie jugent qu'on ne leur a pas demandé suffisamment à l'avance leur avis sur les nouvelles lois touchant l'environnement. Par le passé, on a invité l'industrie à participer au processus législatif au moment de l'étude d'un projet de loi en comité parlementaire. Désormais, le ministère de l'Environnement a l'intention de discuter des principes généraux des lois proposées sur l'environnement avec le secteur privé avant que les projets de loi ne soient rédigés par le ministère de la Justice. De cette façon, l'industrie pourra mieux contribuer à l'élaboration des textes législatifs. Les

ment will be provided to the provinces and to public interest groups concerned with the environment.

B) INDEPENDENT REVIEW BOARDS

(i) *Present Status*

As the Department's regulatory process evolved in the 1970's, the need was recognized for a "last court of appeal" that was independent from the Department for those persons either affected or protected by regulations. For this reason both the Environmental Contaminants Act and the Ocean Dumping Control Act provide for the establishment of Boards of Review. The first such Board was held in 1979 to deal with a PCB regulation under the Environmental Contaminants Act.

(ii) *Future Initiative*

The Department recognizes the value and impartiality of a public review board. The Department has undertaken a review of existing legislation and will be proposing new or amended legislation that will provide for a Board of Review for all major regulatory activities. The exact nature of the appeal provisions is under study and in fact has been the subject of a detailed report prepared under the leadership of Professor Maxwell Cohen, Chairman of the PCB Board of Review mentioned above. Indeed this report deals very fully with the whole question of public involvement in regulation making and copies therefore accompany this submission. The general principle of review boards and their value is well accepted within the Department.

C) ACTIVITIES TO AVOID DUPLICATION OF FEDERAL-PROVINCIAL EFFORTS

(i) *Present Status*

Since both levels of government have a legitimate responsibility to make laws to protect the environment, there is always the potential for duplication of effort. In 1975, federal-provincial agreements entitled, "Accords for the Protection and Enhancement of the Canadian Environmental Quality" were developed to provide for cooperation in the planning and conduct of environmental programs of the two levels of government. Seven of the provinces have signed Accords; British Columbia has agreed in principle to sign an Accord and relations with the remaining two (Quebec and Newfoundland) have generally been in the spirit of the Accords. Copies of the Accord with Ontario, which served as a model for the others, are attached.

Working within this cooperative framework, the provinces have been members of industry/government task forces used to develop national environmental protection regulations. Provincial governments have in many instances also assumed responsibility for implementation and enforcement of federal requirements.

provinces et les groupes d'intérêt public touchés par les questions concernant l'environnement seront eux aussi consultés.

B) COMMISSION D'ÉTUDE INDÉPENDANTES

(i) *Situation actuelle*

À mesure que le processus de réglementation du ministère évoluait au cours des années 1970, on a reconnu la nécessité de créer un «tribunal d'appel de dernier recours» indépendant du ministère auquel pourraient s'adresser les personnes visées ou protégées par les règlements. C'est pourquoi la Loi sur les contaminants de l'environnement et la Loi sur l'immersion de déchets en mer prévoient la création de commissions d'étude. La première a été créée en 1979 pour étudier le règlement sur les PCB promulgué aux termes de la Loi sur les contaminants de l'environnement.

(ii) *Programme d'actions à venir*

Le Ministère a conscience de la valeur et de l'impartialité du jugement d'une commission d'enquête publique, et a entrepris un examen de la législation en vigueur afin de proposer des modifications, ou de nouvelles dispositions, qui permettront de constituer une commission d'enquête chargée d'examiner toute proposition de nouvelle réglementation. Nous étudions à l'heure actuelle la teneur exacte des dispositions d'appel; celles-ci ont fait l'objet d'un rapport détaillé préparé sous la direction du professeur Maxwell Cohen, président de la Commission d'enquête PCB mentionnée plus haut. Dans ce rapport, la question de la participation du public à toute élaboration de règlements nouveaux a été examinée de façon approfondie et nous en joignons des exemplaires à ce mémoire. Notre Ministère approuve de façon générale le principe des commissions d'enquête et en reconnaît la valeur.

C) MESURES DESTINÉES À ÉVITER LE CHEVAU- CHEMENT DES RÉGLEMENTATIONS FÉDÉRALES ET PROVINCIALES

(i) *Situation actuelle*

Ce chevauchement est toujours possible puisque les deux paliers de gouvernement, provincial et fédéral, ont tous deux la responsabilité de légiférer pour protéger l'environnement. En 1975, des ententes fédérales-provinciales désignées sous le terme d'«Accords pour la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement canadien» ont été signées pour promouvoir la coopération des deux paliers de gouvernement dans la planification et l'application de programmes environnementaux. Sept provinces ont déjà ratifié ces accords; la Colombie-Britannique s'est d'autre part déclarée prête à donner sa signature, et les rapports avec les deux autres provinces (Québec et Terre-Neuve) n'ont de façon générale pas mangé à l'esprit des Accords. Vous trouverez en annexe un exemplaire de l'accord signé avec l'Ontario, qui a servi de modèle aux autres textes.

Dans le cadre de cette collaboration, les provinces se sont trouvées présentes dans des groupes de travail représentant l'industrie et le gouvernement, et chargés de mettre au point une réglementation nationale de protection de l'environnement. Les gouvernements provinciaux ont en outre, dans bien des cas, pris sous leur responsabilité l'application de certaines dispositions mises au point par le palier fédéral.

Despite these initiatives, environmental protection was identified at a 1978 Premiers' Conference as one of a number of areas where there is a need to reduce duplication of effort between governments.

(ii) *Future Initiatives*

The Department intends to continue to implement federal legislation in a cooperative and coordinated manner with the provinces. In response in part to the 1978 Premiers' duplication concern, the Department is considering new legislation which will more clearly set out the particular areas of federal concern and which would establish the conditions under which the provinces would implement federal requirements. One possible concept is that instruments of delegation would be developed for each regulation and for each province willing to enforce them would normally include the maximum time frame within which the regulation must be enforced in the province. Provinces, under this concept, would have discretion in implementing federal control requirements during the specified time frame after which the federal level would have the right to intervene directly if necessary.

In addition the Department recognizes that improvements in provincial environmental protection capabilities, both legislatively and operationally, have taken place throughout the seventies. Therefore it is suggested that new federal efforts should be focussed more narrowly on, for example, highly toxic chemicals and pollutants crossing boundaries or affecting federal fisheries thereby leaving the provinces with primary responsibility to address other types of pollution problems within their own boundaries.

D) SOCIO-ECONOMIC IMPACT ANALYSIS

(i) *Present Situation*

Since 1978, the Department has been required to undertake a socio-economic impact analysis (SEIA) of all major new regulations. The SEIA process has had limited application to date but it has been generally supported by the private sector. The Department is audited by Treasury Board in that it must consult with Treasury Board when conducting a SEIA. Annual evaluations of the process must be provided to the Board. One difficulty with SEIA in the environmental field is that societal values such as a clean environment can not always be expressed in terms of dollars and cents. In addition, the absence of clear threshold values ("safe" levels) for toxic substances, it is often very difficult to quantify precise benefits from controlling these substances. As a result, the SEIA's to date have been cost-effective analyses not true cost-benefit analyses. This has been criticized by industry. Nonetheless the value of the assessment process is recognized and it is having a useful effect on determining priorities for regulatory purposes.

(ii) *Future Initiatives*

The application of a SEIA process is relatively new to the Department and steps are being taken to ensure that (a) the

En dépit de ces efforts conjugués, la protection de l'environnement a été perçue, lors d'une conférence des premiers ministres en 1978, comme un domaine où un effort pour limiter les chevauchements entre réglementations fédérales et provinciales, s'avère nécessaire.

ii) *Programmes d'actions à venir*

Le Ministère a l'intention de continuer à veiller à l'application de la législation fédérale en collaboration et en harmonie avec les provinces. Répondant en partie aux préoccupations des premiers ministres en 1978, concernant le chevauchement des attributions, notre Ministère met à l'étude un nouveau projet de législation où seront plus clairement définis les domaines d'attribution fédérale ainsi que les conditions dans lesquelles les provinces seront appelées à appliquer les dispositions fédérales. A cet effet, l'on prévoit, entre autres, que des titres de délégation de pouvoir soient rattachés à chaque règlement, et qu'ils fixent, pour chaque province désireuse, de s'en prévaloir, des délais d'application suffisants. Dans ce cas, les provinces auraient toute latitude pour appliquer les normes de contrôle fédérales jusqu'à expiration du délai fixé, après quoi le palier fédéral aurait le droit d'intervenir directement si nécessaire.

Le Ministère reconnaît par ailleurs une nette amélioration de l'effort provincial de protection de l'environnement, à la fois au niveau législatif et au niveau opérationnel, ceci depuis 10 ans. Nous proposons donc que l'effort fédéral se concentre plus particulièrement maintenant, sur un certain nombre de substances hautement toxiques et de polluants auxquels il arrive de franchir les frontières et d'affecter, par exemple, les pêcheries, qui sont du ressort fédéral, pour laisser aux provinces la responsabilité première de s'attaquer à tout autre type de pollution à l'intérieur de leurs frontières.

D) ÉTUDES ET L'IMPACT SOCIO-ÉCONOMIQUE

i) *Situation actuelle*

Depuis 1978, le Ministère est responsable d'une étude de l'impact socio-économique (EISE) de toutes les nouvelles réglementations importantes. Jusqu'ici l'étude a été limitée, mais elle a dans l'ensemble été appuyée par le secteur privé. Le Ministère est en l'occurrence, responsable devant le Conseil du Trésor auprès duquel il doit prendre avis pour mener pareille étude. Des évaluations annuelles doivent être fournies au Conseil. Une des difficultés majeures en matière d'appréciation de l'environnement est que certaines valeurs sociales, telle que la propreté, ne peuvent pas toujours être exprimées en dollars. En outre, et en l'absence de normes précises (seuils de «sécurité») en matière de toxicité, il est parfois très difficile de chiffrer les résultats des efforts de surveillance. Ceci explique que nos EISE menées à ce jour aient porté sur les coûts et non sur une analyse des bénéfices enregistrés. Les critiques de l'industrie ne se sont pas fait attendre. Il n'en reste pas moins que la valeur de la procédure d'évaluation a été reconnue et que son utilité, dans l'établissement des priorités pour l'élaboration des règlements, est avérée.

ii) *Programmes d'actions à venir*

L'application de la procédure des EISE est relativement nouvelle pour le Ministère qui prend des mesures afin d'assu-

assessment is closely integrated with the regulation development process and, (b) all socio-economic impact analysis reports are given wide and early distribution to concerned parties.

E) ACCESS TO INFORMATION — PUBLIC INVOLVEMENT

(i) *Present and Future Initiatives*

The Department is currently developing an action plan to ensure that persons or organizations expressing interest have an opportunity to comment on proposed regulations.

The new approach, which will be the subject of public consultation this Fall, is aimed at encouraging both the presentation and the use of the public's views and perceptions. It is designed to: (a) open the regulation making process to public scrutiny and, (b) provide the public and private sector with an effective opportunity to contribute to regulation development within a clearly understood framework. The precise method for achieving these objectives is not yet fully determined and in any case should reflect comments yet to be received. One possibility is to establish series of steps in the development of a regulation along the following lines:

(a) The circulation for public comment of a list of priority substances, emissions or effluents to provide an early indication of possible regulatory initiatives being considered by the Department.

(b) The issuance for public comment of a "Rationale for Regulation Report" which would provide information on hazards and risks related to a particular substance or class of substances.

(c) The preparation and distribution for comment of a second document, a "Control Measures Report", which would describe various control options that are available and indicate the associated advantages and disadvantages. Wherever possible the costs associated with each control option as well as its effectiveness would be identified.

(d) The preparation and distribution of a third document, a "Proposed Regulation Report", which would contain the earlier reports revised as necessary based on the comments received from interested parties and would also recommend a specific control measure with a summary of a socio-economic impact analysis of the proposed measure.

(e) The publication of the proposed regulation in the CANADA GAZETTE along with information on the socio-economic impact analysis as required. If no objection is received after a 60-day waiting period and all other legal requirements are complied with, the regulation would become enforceable.

(f) If a formal objection is received during the 60-day waiting period, the establishment of an independent Board of Review, as provided under legislation, to enquire into the nature and extent of the danger posed by the substance or class of substances and the appropriateness of the proposed regulation.

rer a) que l'évaluation est directement répercutée dans le processus de réglementation et b) que les rapports des études sont communiqués à toutes les parties concernées, sans exception et sans délai.

E) ACCÈS À L'INFORMATION—PARTICIPATION DE LA POPULATION

i) *Programmes en cours et à venir*

Le Ministère met au point un plan d'action destiné à garantir à toute personne et à tout organisme qui en exprime le désir la possibilité de faire connaître ses commentaires sur les réglementations en cours d'élaboration.

Cette nouvelle conception, qui fera l'objet d'une consultation publique à l'automne, vise à encourager la population à exprimer ses avis, et l'administration à en tenir compte. L'objectif est de a) permettre à la population de prendre connaissance de la procédure d'élaboration des règlements b) donner à la population et au secteur privé une réelle possibilité de contribuer à l'élaboration du règlement, à l'intérieur d'un cadre bien délimité. Nous attendons toujours des avis sur la méthode à employer pour réaliser nos objectifs, et nous proposons provisoirement de procéder, par étape comme suit:

a) la mise en circulation d'une liste de substances prioritaires, émissions ou effluves polluantes, afin que les réponses du public donnent aussitôt que possible au Ministère des indications précieuses pour l'élaboration du règlement.

b) La publication, destinée à la population, d'un «Rapport sur la nécessité de la réglementation» indiquant les dangers et les risques que présentent certaines substances ou catégories de substances.

c) La rédaction et la mise en circulation d'une «Étude des mesures de contrôle», passant en revue les diverses possibilités de contrôle dont on dispose à l'heure actuelle, ainsi que les avantages et inconvénients respectifs de ces mesures. On essaierait dans la mesure du possible de chiffrer les dépenses qu'entraînent ces mesures de contrôle et d'évaluer leur efficacité.

d) la préparation et la distribution d'un troisième document intitulé «Étude d'une proposition de réglementation», contenant des études et rapports précédents révisés en fonction des avis et commentaires reçus des parties intéressées, et où l'on recommanderait des mesures de surveillance particulières en donnant un résumé de l'étude de l'impact socio-économique correspondant.

e) la publication, dans la GAZETTE DU CANADA, du projet de réglementation et des informations contenues dans l'étude de l'impact socio-économique demandée. Si après 60 jours de délai aucune objection n'a été déposée et si toutes les exigences légales sont remplies, le règlement entrerait en vigueur.

f) En cas d'opposition au cours des 60 jours de délai prévus, on constituerait une commission d'enquête indépendante, conformément à la loi, afin d'examiner la nature et la gravité des dangers causés par la substance en la catégorie de substances incriminée et l'opportunité du règlement proposé.

Another possible mechanism in lieu of steps (b) to (d) or (d) alone, might be the establishment, where deemed necessary by the Minister of the Environment, of an advisory committee outside of the Department which would be charged with surveying all of the scientific evidence and making recommendations on the requirements for a control strategy or other response. In addition, the advisory committee could be requested to receive representation from interested parties or concerned members of the public. The advisory committee would provide a report to the Minister of the Environment. This report would also become a public document.

On pourrait également, remplacer les étapes *b*) à *d*), ou l'étape *d*) seule, par la constitution, dans les cas où le Ministre de l'environnement le jugerait nécessaire, d'un comité consultatif extérieur au Ministère, chargé de collecter l'information scientifique et de faire une liste de recommandations relatives à la stratégie de surveillance et autres mesures à prendre. Ce comité consultatif pourrait par ailleurs être mandaté pour entendre les dépositions des parties intéressées et faire rapport au ministre de l'Environnement, rapport qui serait ensuite rendu public.

F) EVALUATION OF REGULATORY PROGRAMS

Effective industry-government-public consultation, independent boards of review, well-managed federal-provincial interface, thorough socio-economic impact analysis, and the availability of good information are all factors in leading to responsible regulations. It is also important to ensure that the programs supporting these activities are well managed. To this end, the Department has instituted a well-defined evaluation program which is oriented to efficiency and accountability of programs. These evaluations are being carried out by a centralized unit within the Department.

In addition to comprehensive evaluations of broad programs such as air pollution control, water pollution control, etc., the Department is also committed to a review of individual regulations every five to seven years to ensure that they are still achieving the objectives for which they were originally intended.

G) NON-REGULATORY OPTIONS

The Discussion Paper presented by the parliamentary Task Force suggests that alternatives to regulatory action should be considered. In the environmental field, many non-regulatory activities are undertaken to preserve and enhance environmental quality. The following indications outline the non-regulatory approaches which the Department has pursued:

(a) *Technology Development*

A segment of the Department's effort involves research and the development of technology that will not only provide in some instances the know-how to meet regulations but will also provide, in other instances, environmental protection through technological innovation that will prove acceptable to industry without regulation.

(b) *Training*

The Department has a highly successful program of training sewage treatment plant operators, an activity which can greatly improve the efficiency of expensive installations.

F) ÉVALUATION DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION

La qualité des règlements adoptés dépend de l'efficacité des consultations entre l'industrie, le gouvernement et la population, du bon fonctionnement des commissions d'enquête indépendantes, des bonnes communications entre la province et le gouvernement fédéral, de la qualité des études de l'impact socio-économique et de la disponibilité d'une information fiable. Il est donc également important que les programmes qui encadrent ces recherches et études soient bien conçus et bien appliqués. A cet effet, le Ministère a mis en place un programme d'évaluation précis ayant en vue l'efficacité et la fiabilité de tous les programmes. Ces travaux d'évaluation et d'appréciation sont concentrés entre les mains d'une unité constituée à l'intérieur de notre Ministère.

En plus des programmes d'ensemble concernant le contrôle de la pureté de l'air ou de l'eau etc. le Ministère s'engage aussi à réviser chaque règlement tous les 5 ou 7 ans afin de vérifier qu'ils sont toujours adaptés à leurs objectifs premiers.

G) LES POSSIBILITÉS EXTRA-RÉGLEMENTAIRES

Le document de travail présenté par le groupe de travail parlementaire propose des modes d'intervention extra-réglementaire. En effet, dans le domaine de la protection de l'environnement, de nombreuses initiatives sont prises en dehors du cadre réglementaire pour en préserver et en améliorer la qualité; en voici une liste:

a) *Le progrès des techniques*

Toute une partie des efforts du Ministère vise à développer la recherche et les moyens techniques qui, non seulement faciliteront l'application des règlements mais amélioreront la protection de l'environnement grâce à des innovations techniques que le monde de l'industrie acceptera spontanément.

b) *La formation*

Le Ministère a mis sur pied un programme remarquable de formation de techniciens pour stations d'épuration des eaux, effort qui devrait permettre d'améliorer radicalement l'efficacité de ces installations coûteuses.

(c) Technology Demonstration

The problems of the 1980's, even more than the problems of the 1970's, will require that government participate in the demonstration of new technology to protect the environment. The Federal Government has been involved in this effort as exemplified by its participation in the Great Lakes Forest Products Limited Closed Cycle Mill at Thunder Bay and has every intention of continuing to participate in technology demonstration projects.

(d) Taxation Incentives

The Federal Government, through an accelerated capital cost allowance program, provides a tax incentive for companies to install air and water pollution abatement equipment. This two-year straight line write-off is roughly equivalent to an interest-free loan.

(e) Direct Grants

Consistent with the polluter pays principle adopted in 1974 by the Organization of Economic and Cooperative Development, direct financial assistance for full-scale pollution control installations is limited. However, the Department of Regional and Economic Expansion and Development has instituted a modernization program for the pulp and paper industry which encourages the installation of cost-effective alternative processes which should result in greater environmental protection.

In addition, the Federal Government has contributed substantial sums, originally through a CMHC program and more recently through a community services grant program, to the installation of wastewater treatment plants for municipal effluents.

*(f) Advocacy**(i) Information Dissemination*

A large part of the Department's efforts consist of the acquisition and dissemination of environmental information. These activities help to promote sound environmental practices in Canada.

(ii) Environmental Assessment and Review Process

This process facilitates the application of environmental information to specific projects and also provides excellent opportunities for interested parties to express their views in a setting in which those views can be properly assessed.

This list of non-regulatory approaches to environmental protection is not exhaustive and examination of additional possibilities is continuing.

III. CONCLUSIONS

In the field of environmental protection, regulations are enacted to preserve and protect a common property, the environment, for the benefit of society as a whole. In carrying out this function, the Department is necessarily often placed in a potentially adversary position either with those who are regulated if the requirements are perceived as being too strin-

c) Démonstrations de procédés techniques

Les problèmes qui se posent au cours des années 80, encore plus que ceux des années 70, exigeront du gouvernement qu'il participe à des démonstrations de nouvelles techniques de protection de l'environnement. Le gouvernement fédéral a participé à cet effort, comme le prouve l'opération de Great Lakes Forest Products Limited Closed Cycle Mill à Thunder Bay, et il a l'intention de persévérer dans cette voie.

d) Dégrèvements fiscaux

Le gouvernement fédéral encourage diverses sociétés à faire les frais de dispositifs d'épuration de l'air et de l'eau, ceci grâce aux déductions fiscales du programme de crédit accéléré à l'investissement. Ces déductions nettes sur deux années sont, en gros, l'équivalent d'un prêt sans intérêt.

e) Subventions directes

Conformément au principe selon lequel celui qui pollue doit en faire les frais, principe promu en 1974 par l'organisation de coopération et de développement économique, on a limité l'aide financière directe accordée aux installations de contrôle de la pollution la plus grave. Toutefois, le Ministère de l'expansion économique régionale a prévu un programme de modernisation pour l'industrie des pâtes et papiers destiné à encourager l'adoption de procédés de substitution, dont les répercussions devrait améliorer la protection de l'environnement.

De plus, le gouvernement fédéral a versé de fortes sommes, d'abord dans le cadre d'un programme de la SCHL et, dernièrement, il a subventionné des services communautaires, l'installation d'usines de traitement des eaux vannes pour les effluents municipaux.

*f) Proposition**(i) Diffusion de l'information*

Les efforts du Ministère se résument en grande partie à l'acquisition et à la diffusion de l'information relativement à l'environnement. Ces activités servent à faire adopter de bonnes pratiques écologiques au Canada.

(ii) Processus d'évaluation et de révision environnementale

Ce processus facilite l'utilisation des renseignements environnementaux dans des projets particuliers et donne également aux parties visées d'excellentes occasions d'exprimer leurs opinions dans un cadre permettant une bonne évaluation de ces opinions.

Cette liste des méthodes non réglementées de protection de l'environnement n'est pas complète et l'étude d'autres possibilités se poursuit.

III. CONCLUSIONS

Dans le domaine de la protection de l'environnement, les règlements sont adoptés pour conserver et protéger la copropriété, l'environnement, au profit de la société en général. Dans l'exercice de cette fonction, le Ministère est forcément et souvent en opposition soit avec ceux qui sont réglementés s'ils

gent or with those who want more protection if the requirements are perceived as being too lax.

Clearly it is the task of government to achieve balance in this as in other areas and this task in turn means the development of responsible regulations. This submission has outlined a number of the approaches that the Department has undertaken or is considering. The Department's involvement in:

- Industry Government Consultation
- Independent Boards of Review
- Activities to Avoid Federal-Provincial Duplication
- Socio-Economic Impact Analysis
- Access to Information and Public Involvement
- Evaluation of Regulatory Programs, and
- Non-Regulatory Approaches are all aimed at this goal.

The Department appreciates the opportunity to provide its perspective related to the preservation and enhancement of environmental quality to the Parliamentary Task Force on Regulatory Reform.

September 17, 1980

APPENDIX I

DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT COMMENTS ON PARLIAMENTARY TASK SUGGESTIONS

SECTION II: IMPROVING INFORMATION AND INVOLVING THE PRIVATE SECTOR

Suggestion 1: OFFICIALS OF FEDERAL DEPARTMENTS AND AGENCIES SHOULD CONSULT WITH INTERESTED INDIVIDUALS AND GROUPS AS EARLY AS POSSIBLE WHEN REGULATORY INTERVENTION IS CONTEMPLATED.

From the outset in 1971, DOE has provided an opportunity for consultation at the regulation development stage through the vehicle of Industry-Government Task Forces. Our proposed regulation-making approach, which is to be the subject of public consultation this fall, will provide an effective opportunity for Public and Private Interest Groups, Professional Associations and the general public to make their views known at the various important stages in the process.

Our approach would provide the opportunity for comment on: the reason why a regulation is being created; the alternative regulatory options; and the rationale for the selection of a particular option.

Suggestion 2: THE FEDERAL GOVERNMENT SHOULD ESTABLISH A SYSTEM TO ENSURE THAT

estiment les exigences trop strictes soit avec ceux qui veulent une plus grande protection s'ils les estiment trop souples.

De toute évidence, c'est au gouvernement que revient la tâche d'établir l'équilibre dans ce domaine comme dans d'autres et cette tâche, en soi, comporte l'élaboration de règlements raisonnables. Le présent mémoire a énuméré un certain nombre de méthodes que le Ministère a inaugurées ou qu'il est en train d'étudier à cette fin. Les voici:

- La consultation entre le gouvernement et le secteur industriel
- Des commissions d'étude indépendantes
- Des activités dont le but est d'éviter le double emploi entre les instances fédérales et provinciales
- L'analyse de l'impact socio-économique
- L'accès à l'information et la participation du public
- L'évaluation des programmes réglementaires
- Les méthodes non réglementaires.

Le Ministère serait heureux de pouvoir faire valoir son point de vue sur la conservation et l'amélioration de l'environnement au groupe de travail parlementaire en matière de réforme de la réglementation.

17 septembre 1980

ANNEXE I

COMMENTAIRES DU MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT SUR LES PROPOSITIONS DU GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE

SECTION II: AMÉLIORATION DE L'INFORMATION ET PARTICIPATION ACCRUE DU SECTEUR PRIVÉ

Proposition 1: LORSQUE LE GOUVERNEMENT ENVISAGE D'ÉLABORER UN RÈGLEMENT, IL CONVIENDRAIT QUE LES RESPONSABLES DES ORGANISMES ET MINISTÈRES FÉDÉRAUX ENGAGENT UN PROCESSUS DE CONSULTATION AVEC LES INDIVIDUS ET LES GROUPES CONCERNÉS.

Dès le début, en 1971, le MDE a facilité la consultation à l'étape de l'élaboration du règlement grâce à des groupes de travail réunissant des représentants du gouvernement et de l'industrie. Sa nouvelle proposition relative à l'élaboration des règlements, qui fera l'objet de consultations publiques à l'automne, donnera une bonne occasion aux groupes d'intérêt privés et publics, aux associations professionnelles et au grand public de faire valoir leur point de vue à chaque étape importante du processus.

Selon la méthode proposée par le ministère, on pourra faire des observations sur: la raison pour laquelle un règlement verra le jour; les autres règlements possibles; la raison pour laquelle on choisit une option particulière.

Proposition 2: LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DEVRAIT METTRE SUR PIED UN SYSTÈME QUI PERMETTRAIT D'AVISER À L'AVANCE LE PUBLIC

ADVANCE NOTICE IS GIVEN OF NEW REGULATIONS MADE UNDER FEDERAL STATUTES.

This proposal is an integral part of the regulation development process described in the Department's submission to the Committee.

Suggestion 3: THE FEDERAL GOVERNMENT SHOULD ENSURE THAT "PUBLIC INTEREST" GROUPS CAN PARTICIPATE ADEQUATELY IN THE FEDERAL REGULATORY PROCESS BY PROVIDING FUNDING AND/OR OTHER SUPPORT.

The Department of the Environment recognizes the limited financial resources of many public interest groups and professional associations. However, because of budgetary restraint, it can make only limited funds available to such organizations.

Suggestion 4: PARLIAMENT SHOULD ENACT, WITHOUT DELAY, A FREEDOM OF INFORMATION STATUTE THAT WILL ENSURE, SUBJECT TO LIMITED EXCEPTIONS, PUBLIC ACCESS TO INFORMATION CONCERNING GOVERNMENT REGULATION.

As part of the proposed process for public involvement in the development of environmental protection regulations key reports which provide the basis for regulatory decision-making would be made available to public and private interest groups and concerned members of the general public. In addition the Information Availability component of the draft Departmental Policy for Public Consultation and Information Availability will ensure access by the public to departmental data and published material in a manner consistent with the proposed Access to Information Bill currently before Parliament. In some cases it may be necessary to present information in a manner that protects proprietary or private information.

SECTION III: INTERNAL MANAGEMENT: IMPROVING THE GOVERNMENT'S ASSESSMENT OF PROPOSED REGULATORY INITIATIVES

Suggestion 5: A SPECIAL REGULATORY IMPACT ANALYSIS, ASSESSING THE COSTS, BENEFITS AND DISTRIBUTIVE EFFECTS OF A PROPOSAL, SHOULD BE PREPARED FOR EVERY PROPOSED NEW FEDERAL STATUTE OR REGULATION EXPECTED TO HAVE A SIGNIFICANT IMPACT ON THE PRIVATE SECTOR.

The notion of performing a regulatory impact analysis for every new statute or regulation, while a worthy ideal would severely overload the availability of resources for analysis. In the case of enabling Statutes, the information for future regulations would not be known, and a "SEIA" could be misleading. However the nature of future regulations could be described.

The \$10 million criterion for conducting a "SEIA" for all new regulations in the Health, Safety and Fairness area does not prevent Departments from performing an analysis where

DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS D'APPLICATION DES LOIS FÉDÉRALES.

Cette proposition fait partie intégrante du processus d'élaboration de règlement décrit dans le mémoire que le ministère a fait parvenir au Comité.

Proposition 3: LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DEVRAIT VEILLER À CE QUE LES «GROUPEMENTS D'INTÉRÊT PUBLIC» SOIENT EN MESURE DE PARTICIPER PLEINEMENT À L'ÉLABORATION DES RÈGLEMENTS FÉDÉRAUX, SOIT EN PARTICIPANT À LEUR FINANCEMENT, SOIT EN LES AIDANT DE QUELQUE AUTRE FAÇON.

Le ministère de l'Environnement se rend compte que nombre de groupements d'intérêt public et associations professionnelles ont des ressources financières limitées. Toutefois, en raison de contraintes budgétaires, il ne peut accorder à ces organisations que des subventions restreintes.

Proposition 4: LE PARLEMENT DEVRAIT ADOPTER SANS DÉLAI UNE LOI SUR LA LIBERTÉ D'ACCÈS À L'INFORMATION QUI, SOUS RÉSERVE DE CERTAINES EXCEPTIONS, DONNERAIT ACCÈS À L'INFORMATION SUR LA RÉGLEMENTATION PUBLIQUE.

Des documents importants qui feraient état des fondements du processus de décision en matière réglementaire seraient mis à la disposition des groupes d'intérêt public et privé et des intéressés du grand public dans le cadre du processus proposé de participation du public à l'élaboration de règlements visant la protection de l'environnement. De plus, l'élément accès à l'information du projet de politique ministérielle visant la consultation du public et de l'accès à l'information garantira l'accès aux informations et aux publications dont dispose le Ministère d'une façon conforme au projet de Loi sur l'accès à l'information qu'étudie actuellement le Parlement. Dans certains cas, il faudra peut-être présenter les renseignements de façon à protéger les renseignements confidentiels.

SECTION III: GESTION INTERNE: AMÉLIORER L'ÉVALUATION DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS PAR LE GOUVERNEMENT.

Proposition 5: IL CONVIENDRAIT DE FAIRE UNE ANALYSE SPÉCIALE DE L'IMPACT DES RÈGLEMENTS, ÉVALUANT LES COÛTS, LES AVANTAGES ET LES EFFETS DISTRIBUTIFS DE CHAQUE PROJET DE LOI OU DE RÈGLEMENT FÉDÉRAL SUSCEPTIBLE D'AVOIR DES RETOMBÉES IMPORTANTES SUR LE SECTEUR PRIVÉ.

Une analyse d'impact de chaque nouveau règlement ou texte législatif serait l'idéal, mais elle payerait lourdement les moyens dont on dispose pour l'analyse. Dans le cas des lois habilitantes, les renseignements sur les règlements futurs ne seraient pas connus et une analyse d'impact pourrait être trompeuse. Toutefois, on pourrait décrire la nature des règlements envisagés.

Le critère des \$10 millions exigés pour faire une analyse spéciale de l'impact des règlements dans le cas de tous les nouveaux règlements sur la santé, la sécurité et l'équité n'em-

other considerations are significant. DOE has performed a SEIA under these circumstances. The SEIA process has had limited application to date but the industrial interests affected in those cases have been generally supportive of the SEIA initiative.

The SEIA policy should not be considered a panacea, but rather as an opportunity to assess the expected social costs, tangible and intangible, and other important considerations such as distribution of income, regional balance, and several others. Problems of valuation, and underlying assumptions limit the degree of precision, but such assessments should clarify and contribute to improved decision-making.

Departments are required to consult with Treasury Board when a SEIA is to be initiated and annual evaluations must be submitted. It is unlikely that an audit is needed under these circumstances.

Given that the methodologies for undertaking effective SEIA's are still developing and our experience with their application is also very limited it would seem premature to broaden the application at this time. Such broadening could also have significant resource implications.

Suggestion 6: COPIES OF EACH REGULATORY IMPACT ANALYSIS AND THE DRAFT REGULATIONS SHOULD BE PUBLISHED IN ADVANCE AND MADE AVAILABLE FOR INSPECTION AT FEDERAL GOVERNMENT OFFICES THROUGHOUT THE COUNTRY.

Notification through the Gazette clearly is not adequate and some improvement in the notification process is needed.

Recognizing this, DOE has supplemented the Canada Gazette legal requirements by notifying interested parties by letter, inviting comments on the proposed draft regulations. The availability of an impact analysis will be included in the future.

In practice, the relatively limited period for comment on draft regulations has not been strictly enforced and outstanding concerns are explained and/or discussed wherever possible, beyond the prescribed deadline.

DOE's draft Policy on Public Participation, as described in the Department's submission to the committee extends this practice by providing draft papers on the need for regulation, the alternatives and the socio-economic impact analysis. These papers will be made available for discussion with private and professional interest groups as well as affected parties before final decisions are taken.

There have been less than 100 requests for the two completed SEIA's, from a wide variety of trade associations, companies, public interest groups, academics, other governments and consultants.

pêche pas les ministères de faire ce genre d'analyse lorsque d'autres considérations sont valables. C'est ce qu'a fait le MDE. Jusqu'à présent, le programme AISE n'a pas été très répandu, mais les industries visées dans ces cas en ont généralement approuvé l'initiative.

Il ne faut pas considérer la politique du programme AISE comme une panacée, mais plutôt comme l'occasion d'évaluer le montant des coûts sociaux prévus, matériels ou non, et d'autres considérations importantes comme la répartition du revenu, l'équilibre régional, etc. Les questions d'évaluation et d'autres hypothèse sous-jacentes restreignent le niveau de précision, mais ces études devraient permettre d'élucider et d'améliorer les conditions de prise de décision.

Les ministères doivent consulter le Conseil du trésor lorsqu'ils veulent entreprendre un programme AISE et ils doivent soumettre des évaluations annuelles. Dans ces cas, il est peut probable que l'on demande une vérification.

Étant donné que les méthodes à utiliser pour appliquer les programmes AISE ne sont pas encore au point et que notre expérience n'a pas été très vaste, il semble prématuré d'en élargir le cadre en ce moment car il faudrait sans doute pour cela des ressources considérables.

Proposition 6: L'ANALYSE DES RETOMBÉES DE CHAQUE RÈGLEMENT ET LES PROJETS DE RÈGLEMENT DEVRAIENT ÊTRE PUBLIÉS À L'AVANCE ET TOUS LES CANADIENS DEVRAIENT POUVOIR OBTENIR CES DOCUMENTS AUPRÈS DES SERVICES FÉDÉRAUX

L'avis publié dans la Gazette ne suffit évidemment pas et il faut apporter des améliorations au processus.

Cela dit, le MDE est allé plus loin que les exigences légales de la Gazette en avisant les parties intéressées par lettre à lui soumettre des observations sur les règlements proposés. L'analyse d'impact sera abordée plus tard.

La période relativement courte pendant laquelle on peut faire des observations sur les règlements proposés n'a pas été strictement appliquée et les questions restées en suspens sont expliquées et (ou) discutées dans la mesure du possible bien au-delà de l'échéance prévue.

La politique provisoire du MDE sur la participation du public, dont une description figure dans le mémoire présenté par le Ministère au Comité, élargit cette pratique en fournissant des documents provisoires sur l'utilité du règlement, les autres solutions possibles et l'analyse de l'impact socio-économique. Ces documents seront mis à la disposition des groupements d'intérêts privés et des associations professionnelles aussi que des parties visées avant la prise de décision finale.

Moins de cent demandes ont été faites pour obtenir les résultats des deux programmes AISE; elles provenaient d'une grande diversité d'associations professionnelles, de sociétés, de groupements d'intérêts publics, de professeurs; d'autres gouvernements et d'experts-conseils.

SECTION IV: INTERNAL MANAGEMENT: ENSURING PERIODIC GOVERNMENT REVIEW OF REGULATORY ACTIVITY.

Suggestion 7: FEDERAL GOVERNMENT DEPARTMENTS AND AGENCIES SHOULD PERIODICALLY REVIEW AND EVALUATE THEIR VARIOUS REGULATORY ACTIVITIES

A well defined 5-year program of program evaluation meeting the Comptroller General's requirements is in place. The first evaluation has just been completed (Environmental Emergencies). A number of elements are included in the Comptroller General's program of evaluation. Regulatory activity is but one.

The Department has undertaken to review major regulations after 5-7 years. In so doing it will be important to examine the regulation's effectiveness and to consider the equity problems inherent in any possible deregulation. Consultation with industry will be required.

The question of independent consultants doing evaluations is certainly an alternative. DOE's feels consultants can be used to augment evaluation teams, when capable staff is unavailable internally. The nature of environmental problems requires knowledge of the issues. A major function of evaluation is to improve management and systems. Managers at all levels recognize this and have welcomed evaluation as a means of improving performance.

SECTION V: A HEIGHTENED ROLE FOR PARLIAMENT: THE NEED FOR ACCOUNTABILITY

Suggestion 8: ALL REGULATIONS PROMULGATED UNDER FEDERAL STATUTES SHOULD BE AUTOMATICALLY REVIEWABLE BY AN APPROPRIATE STANDING COMMITTEE OF PARLIAMENT

Suggestion 9: EVERY REGULATORY IMPACT ANALYSIS PREPARED BY THE GOVERNMENT, AS WELL AS THE ACCOMPANYING DRAFT REGULATIONS, SHOULD BE AUTOMATICALLY REVIEWABLE BY PARLIAMENT.

These suggestions are feasible but if they are to be carried out effectively, significant expert resources should be made available to the parliamentary committee or committees concerned.

Suggestion 10: THE GOVERNMENT SHOULD, WHEN INTRODUCING NEW LEGISLATION BEFORE PARLIAMENT, TABLE DRAFTS OF PROPOSED REGULATIONS THAT WILL BE REQUIRED FOR A REGULATORY SCHEME.

This suggestion would pose enormous difficulties in the field of environmental protection since the history of environmental problems has been characterized by a constant flow of new information. Ecosystems are dynamic and not well understood. To illustrate this point the mercury problem in the early

SECTION IV: GESTION INTERNE: VEILLER À CE QUE LE GOUVERNEMENT REVOIE PÉRIODIQUEMENT LES ACTIVITÉS RÉGLEMENTAIRES

Proposition 7: LES MINISTÈRES ET ORGANISMES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DEVRAIENT ANALYSER ET ÉVALUER PÉRIODIQUEMENT LEURS DIVERSES ACTIVITÉS DE RÉGLEMENTATION.

Un programme quinquennal d'évaluation bien défini et répondant aux exigences du Bureau du contrôleur général a été entrepris. La première évaluation vient tout juste d'être terminée (les urgences de l'environnement). Le programme d'évaluation du Bureau du contrôleur général contient un certain nombre d'éléments, dont l'activité réglementaire.

Le Ministère s'est engagé à revoir les règlements importants dans les cinq à sept ans qui suivent leur adoption. Au cours de cet examen, il y aura lieu de contrôler l'efficacité du règlement et les problèmes d'équité que pourraient susciter une éventuelle suspension de la réglementation. Il faudra pour cela consulter l'industrie.

Une autre solution serait, bien entendu, de faire appel à des experts indépendants qui seraient chargés des évaluations. Selon le MDE, ils pourraient servir à renforcer les équipes lorsque le ministère ne dispose pas de personnel compétent. La nature des problèmes environnementaux est telle qu'il faut connaître les questions. L'un des principaux buts de l'évaluation est d'améliorer la gestion et les systèmes. Les gestionnaires à tous les niveaux le reconnaissent et ont favorablement accueilli cette pratique comme moyen d'améliorer le rendement.

SECTION V: RENFORCEMENT DU RÔLE DU PARLEMENT: RETOUR À UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ INTÉGRAL

Proposition 8: TOUS LES RÈGLEMENTS ÉDICTÉS EN VERTU DE LOIS FÉDÉRALES DEVRAIENT AUTOMATIQUEMENT ÊTRE EXAMINÉS PAR UN COMITÉ PARLEMENTAIRE COMPÉTENT

Proposition 9: LE PARLEMENT DEVRAIT AUTOMATIQUEMENT EXAMINER L'ANALYSE DE L'IMPACT DE CHAQUE RÈGLEMENT PRÉPARÉE PAR LE GOUVERNEMENT, AINSI QUE LES PROJETS DE RÈGLEMENTS L'ACCOMPAGNANT.

Ces propositions sont raisonnables, mais si l'on veut leur donner suite d'une façon efficace, il faudrait que le comité parlementaire ou les comités visés disposent d'importantes ressources humaines spécialisées.

Proposition 10: EN PRÉSENTANT DE NOUVELLES MESURES LÉGISLATIVES AU PARLEMENT, LE GOUVERNEMENT DEVRAIT DÉPOSER LES PROJETS DE RÈGLEMENTS NÉCESSAIRES À UN PLAN DE RÉGLEMENTATION.

Cette proposition soulèverait de grandes difficultés dans le domaine de la protection de l'environnement puisque les questions environnementales ont été caractérisées jusqu'ici par un afflux constant de nouvelles informations. Les écosystèmes sont dynamiques et mal compris. A titre d'exemple, dès le

1970's was first considered a problem of discharge of mercury to water. It later became evident that emissions to the air where a significant source and action under another statute was necessary.

The process of determining the need for regulation and then developing one is complex and time consuming. Some of our existing regulations took years to develop. The response to *Suggestion 10* depends on the interpretation of the term "drafts of proposed regulations". While it would be possible to provide a list of substances under consideration for regulation, the dynamic nature of environmental problems would make it difficult to provide more than an indication of the range and form of regulation.

Suggestion 11: "SUNSET" CLAUSES SHOULD BE INSERTED IN FEDERAL REGULATORY LEGISLATION TO ENSURE THAT PARLIAMENT HAS THE OPPORTUNITY TO REASSESS THEM ON A REGULAR BASIS

The practice of regular review of existing regulations as described in the Department's submission to the Committee achieves the same purpose as "sunset" requirements without introducing unnecessary inflexibility. The dynamic nature of environmental concerns, referred to earlier, suggests that the "sunset" concept is incompatible with the continuing problems that we face.

Suggestion 12: PARLIAMENT SHOULD REVIEW EVALUATIONS OF THE GOVERNMENT'S EXISTING REGULATORY PROGRAMS

The point at issue in this suggestion is the degree of detail that warrants parliamentary scrutiny and the quantity of resources required to make such scrutiny effective. As explained in the Department's submission an evaluation program is in place within DOE.

Suggestion 13: THE ANNUAL REPORTS OF ALL FEDERAL DEPARTMENTS AND AGENCIES SHOULD BE AUTOMATICALLY AND PERMANENTLY REFERRED TO THE APPROPRIATE STANDING COMMITTEES OF THE HOUSE OF COMMONS.

No comment.

Suggestion 14: THE FORM OF DEPARTMENTAL AND AGENCY ESTIMATES, AND THE PROCEDURES GOVERNING PARLIAMENTARY APPROVAL OF THE ESTIMATES, SHOULD BE CHANGED TO FACILITATE PARLIAMENTARY CONTROL OVER THE GOVERNMENT'S REGULATORY ACTIVITY

No comment.

Suggestion 15: THE FEDERAL GOVERNMENT SHOULD PRODUCE AND PARLIAMENT SHOULD GIVE APPROVAL TO A "REGULATORY BUDGET" THAT ESTABLISHES LIMITS ON THE LEVEL OF COSTS THAT ANY DEPARTMENT OR AGENCY CAN

début des années 1970, on croyait que le problème du mercure se résumait à l'écoulement de mercure dans l'eau. Plus tard, on a compris que les émissions dans l'air étaient une source importante de pollution et qu'il fallait prendre d'autres mesures au moyen d'une autre loi.

Le processus consistant à s'assurer de la nécessité d'un règlement puis à élaborer le règlement lui-même est compliqué et long. Certains de nos règlements actuels n'ont vu le jour qu'après des années d'efforts. La réponse à la *proposition 10* dépend de l'interprétation de l'expression: «Projets de règlement». Il est possible de dresser une liste des substances à réglementer, mais le caractère dynamique des questions environnementales fait qu'il serait difficile d'obtenir mieux qu'une indication sur la portée et la nature de la réglementation.

Proposition 11: DES DISPOSITIONS DE LIMITATION DE DURÉE DEVRAIENT ÊTRE INSÉRÉES DANS LES TEXTES LÉGISLATIFS FÉDÉRAUX À CARACTÈRE RÉGLEMENTAIRE AFIN DE S'ASSURER QUE LE PARLEMENT LES REVOIT RÉGULIÈREMENT.

Revoir régulièrement les règlements existants comme le Ministère le décrit dans son mémoire au Comité sert la même fin que les prescriptions de limitation de durée, sans toutefois qu'il soit nécessaire d'adopter une rigidité inutile. Le caractère dynamique des questions écologiques, dont il a déjà été question, donne à penser que l'idée de la limitation de durée est incompatible avec la nature des problèmes constants auxquels nous faisons face.

Proposition 12: LE PARLEMENT DEVRAIT-IL EXAMINER LES ÉVALUATIONS DES PROGRAMMES DE RÉGLEMENTATION EXISTANTS

Cette proposition fait intervenir le degré de détail qui justifie l'examen parlementaire, ainsi que la quantité de ressources requises pour assurer l'efficacité de cet examen. Comme le Ministère l'a expliqué dans son mémoire, un programme d'évaluation est en œuvre au ministère de l'environnement.

Proposition 13: LES RAPPORTS ANNUELS DE TOUS LES MINISTÈRES ET ORGANISMES FÉDÉRAUX DEVRAIENT ÊTRE DÉFÉRÉS AUTOMATIQUEMENT ET EN PERMANENCE AUX COMITÉS QUALIFIÉS DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

Aucune observation.

Proposition 14: LA PRÉSENTATION DES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRES DES MINISTÈRES ET DES ORGANISMES AINSI QUE LES MODALITÉS QUI EN RÉGISSENT L'APPROBATION PAR LE PARLEMENT DEVRAIENT ÊTRE MODIFIÉES AFIN DE PERMETTRE À CE DERNIER DE MIEUX CONTRÔLER LA FONCTION DE RÉGLEMENTATION GOUVERNEMENTALE

Aucune observation.

Proposition 15: LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL DEVRAIT PRÉSENTER AU PARLEMENT SUR APPROBATION UN «BUDGET DE RÉGLEMENTATION» QUI FIXERAIT DES LIMITES AUX DÉPENSES QU'UN MINISTÈRE OU ORGANISME PEUT

IMPOSE ON THE PRIVATE SECTOR THROUGH ITS REGULATORY ACTIVITIES

All environmental regulations are aimed at reducing costs to society in the form of harm to health, the national environment or both. An arbitrary ceiling on regulatory "burden" on industry would fail to recognize the burden on society of unregulated release of harmful pollutants. Moreover, the private sector definition adopted by the Task Force includes business, workers, consumers, and environmentalists". A burden for one might well result in a reduction of a burden for another. Further, what might be seen as an acceptable level of costs to address acid rain for instance, could be very different from an acceptable level for a far less serious problem. The SEIA process is designed to address this balance and makes a budgetary ceiling unnecessary.

SECTION VI: REGULATORY AGENCIES

No comments are offered on regulatory agencies since no such agencies report through the Minister of Environment.

SECTION VII: FEDERAL AND PROVINCIAL JURISDICTIONS

Suggestion 26: IN THE FEDERAL JURISDICTION WHEN DIFFERENT PROVISIONS IN REGULATORY STATUTES AND REGULATIONS CREATE THE POTENTIAL FOR CONFLICTING DECISIONS, THERE SHOULD BE EXPLICIT PROVISION FOR ONE ENACTMENT TO SUPERSEDE

In many cases, this suggestion has been instituted. In the case of the Transport of Dangerous Goods Act, DOE collaborated closely with MOT in the formulation of the content of the Act. In this case the objectives and purpose of both departments are served, with DOE playing a supportive role.

DOE is sometimes referred to as a horizontal department in that its mandate cuts across the lines of most departments. In practice DOE seeks understandings with other government departments to specify the relative responsibilities of each. This is supported by automatic reference systems so that a "one window" contact is available for affected industries. This has proven valuable, but there have been failures.

There may be a need to make explicit in law the nature of interdepartmental arrangements, referral systems and other institutional systems to minimize misunderstandings.

Suggestion 27: DIRECT NEGOTIATIONS SHOULD TAKE PLACE BETWEEN JURISDICTIONS WITH THE VIEW TO ACHIEVING FORMAL AGREEMENT ON APPROPRIATE REGULATORY MATTERS. THEREAFTER ANY POWER, DUTY OR FUNCTION

CAUSER AU SECTEUR PRIVÉ PAR LA RÉGLEMENTATION QU'IL IMPOSE

Tous les règlements d'ordre écologique visent à réduire les «coûts» qu'entraînent pour la société les dommages causés à la santé ou à l'environnement national ou aux deux. Une limite arbitraire du «fardeau» réglementaire imposé à l'industrie ne reconnaîtrait pas le fardeau que supporterait la société à cause des activités non réglementées de rejet dans l'atmosphère de polluants nocifs. De plus, la définition du «secteur privé» adoptée par le groupe de travail comprend les entreprises, les travailleurs, les consommateurs et les écologistes. Ce qui constitue un fardeau pour un groupe peut très bien alléger le fardeau de tel autre. En outre, ce qu'on pourrait considérer comme un niveau de coûts acceptable pour régler, par exemple, le problème des pluies acides, pourrait ne plus être acceptable s'il s'agissait de traiter d'un problème beaucoup moins grave. Le processus de la SEIA vise cet équilibre et rend inutile l'imposition d'un plafond budgétaire.

VI: ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION

Nous n'avons pas de commentaires à formuler sur les organismes de réglementation, car aucun ne fait rapport par l'intermédiaire du ministre de l'Environnement.

VII: INSTANCES FÉDÉRALE ET PROVINCIALES

Proposition 26—UNE DISPOSITION EXPLICITE STIPULANT QU'UN RÈGLEMENT ANNULE TOUS LES AUTRES DEVRAIT ÊTRE ADOPTÉE LORSQUE, À L'ÉCHELLE FÉDÉRALE, DIFFÉRENTES DISPOSITIONS FIGURANT DANS LES LOIS À CARACTÈRE RÉGLEMENTAIRE ET DANS DES RÈGLEMENTS POURRAIENT ENTRAÎNER DES DÉCISIONS CONTRADICTOIRES.

Dans bien des cas, cette proposition a été mise en pratique. Dans le cas de la Loi sur le transport des marchandises dangereuses, le ministère de l'Environnement a collaboré étroitement avec le ministère des Transports à l'élaboration de la loi. En l'occurrence, les objectifs des deux ministères ont été respectés, le ministère de l'Environnement jouant davantage un rôle de soutien.

Notre ministère est parfois qualifié de ministère «horizontal» dans la mesure où son mandat recoupe celui de la plupart des autres ministères. Dans la pratique, nous tentons de faire des mises au point avec les autres ministères de façon à préciser les responsabilités respectives de chacun. Là-dessus vient se greffer le système de renvois automatiques qui permet aux industries visées par une mesure de s'adresser à un interlocuteur unique. Malgré quelques imperfections, ce système a donné des résultats positifs.

Il pourrait être utile que la Loi précise explicitement la nature des accords, des systèmes de renvois et autres procédés interministériels de façon à éviter les malentendus.

Proposition 27—DES NÉGOCIATIONS DEVRAIENT AVOIR LIEU DIRECTEMENT ENTRE GOUVERNEMENTS EN VUE DE CONCLURE UN ACCORD OFFICIEL SUR LES QUESTIONS DE RÉGLEMENTATION JUSTIFIÉES, APRÈS QUOI, TOUT POU-

OF A MINISTER OR AGENCY TO WHICH THE AGREEMENT APPLIES SHOULD BE EXERCISED IN ACCORDANCE WITH THE APPROVED AGREEMENT

In 1975 the Department of Environment proposed the signing of environmental accords with all provinces. Seven provinces agreed. These accords were comprehensive in nature, and made specific provision for provinces to assume responsibility for implementation of Federal Government environmental regulations. This initiative has reduced friction and in some cases eliminated duplication. However, differing policies, priorities and resources have resulted in different rates of progress and consistency in the assumption by various provinces of responsibility for federal regulatory requirements.

Suggestion 28: WHEN ANYONE IN THE PRIVATE SECTOR REQUIRES APPROVALS OR AUTHORIZATIONS UNDER MORE THAN ONE REGULATORY SCHEME, THOSE APPROVALS AND AUTHORIZATIONS SHOULD BE CONSIDERED IN ONE UNIFIED PROCEEDING.

No comment.

VOIR, TOUTE ATTRIBUTION D'UN MINISTRE OU D'UN ORGANISME AUQUEL L'ACCORD S'APPLIQUE DEVRA ÊTRE EXERCÉ CONFORMÉMENT À L'ACCORD CONCLU.

En 1975, le ministère de l'Environnement a proposé de conclure des accords sur l'environnement avec toutes les provinces. Sept d'entre elles ont accepté. Il s'agissait d'accords globaux qui confiaient expressément aux provinces la responsabilité d'appliquer la réglementation fédérale en matière d'environnement. Cette initiative a permis de résoudre des conflits et, dans certains cas, d'éliminer les doubles emplois. Cependant, les différences, d'une province à l'autre, au plan des orientations retenues, des priorités et des ressources disponibles se sont traduites par un certain manque d'uniformité et par des progrès plus ou moins rapides dans l'application des exigences fédérales par les différentes provinces.

Proposition 28—LORSQU'UNE ENTREPRISE DU SECTEUR PRIVÉ DÉSIRE OBTENIR UNE APPROBATION OU UNE AUTORISATION AUX TERMES DE PLUSIEURS RÈGLEMENTS, LA PROCÉDURE DEVRAIT ÊTRE UNIQUE.

Pas de commentaire?



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From Environment Canada:

Mr. Raymond M. Robinson, Assistant Deputy Minister,
Environmental Protection Service;
Mr. George M. Cornwall, A/Director General, Policy Plan-
ning and Assessment, EPS;
Mr. R. C. Fraser, Chief, Socio-Economic Programs, EPS
and Mr. A. J. McIntyre, Policy Advisor, Corporate Plan-
ning Group, DOE.

From the National Farm Products Marketing Council:

Mrs. J. Menzies, Chairperson and Mr. C. J. Boyaton,
Vice-Chairman.

From the Department of Communications:

Mr. J. T. Fournier, Senior Assistant Deputy Minister
(Policy);
Mrs. D. Bélisle, Director of Legal Services;
Mr. J. de Mercado, Director General, Telecommunication
Regulatory Service.

D'Environnement Canada:

M. Raymond M. Robinson, sous-ministre adjoint, Service de
la protection de l'environnement;
M. George M. Cornwall, directeur-suppléant, Direction de
la planification, de la politique et de l'analyse, S.P.E.;
M. R. C. Fraser, chef, Division des programmes socio-éco-
nomiques, S.P.E. et M. A. J. McIntyre, conseiller en
politique, Service de la planification du ministère.

Du Conseil national de commercialisation des produits de ferme:

M^{me} J. Menzies, présidente; M. C. J. Boyaton, vice-prési-
dent.

Du ministère des Communications:

M. J. T. Fournier, sous-ministre adjoint principal (Politi-
que);
M^{me} D. Bélisle, directeur des services juridiques;
M. J. de Mercado, directeur général, Service de la régle-
mentation des télécommunications.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Thursday, September 25, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 7

Le jeudi 25 septembre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

Regulatory Reform

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 25, 1980
(24)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:32 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, MacLellan and Peterson.

Witnesses: From the Department of Supply and Services: Mr. R. August. *From the Canadian General Standards Board:* Mr. A. Bailey and Mr. R. Maynard.

The Committee resumed the consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. August and Mr. Bailey made statements and, with Mr. Maynard, answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held on Tuesday, June 10, 1980, the Chairman ordered the Discussion Paper prepared by the Task Force on service to the public appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "RR-6"*).

At 12:50 o'clock p.m., the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING

(25)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 2:02 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Member of the Committee present: Messrs. Anguish, Berger, Cook, MacLellan and Peterson.

Witnesses: At 2:00 p.m.: From the Ministry of State for Economic Development: Mr. F. Chambers and Mr. M. Boulanger. *At 3:00 p.m.: From the Department of Agriculture:* Mr. D. Harkin, Mr. E. Dunnett and Mr. W. Bryson.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Chambers made a statement and, with Mr. Boulanger, answered questions.

Mr. Harkin made a statement and, with the other witnesses from the Department of Agriculture, answered questions.

At 4:05 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 25 SEPTEMBRE 1980
(24)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 32 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, MacLellan et Peterson.

Témoins: Du ministère des Approvisionnements et Services: M. R. August. *De la Commission canadienne des normes:* MM. A. Bailey et R. Maynard.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

MM. August et Bailey font des déclarations puis, avec M. Maynard, répondent aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du mardi 10 juin 1980, le président ordonne que le document de travail préparé par le groupe de travail, Service au public, soit joint au procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice "RR-6"*).

A 12 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

(25)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 14 h 02 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Anguish, Berger, Cook, MacLellan et Peterson.

Témoins: A 14 heures: Du ministère d'État de l'Expansion économique régionale: MM. F. Chambers et M. Boulanger. *A 15 heures: Du ministère de l'Agriculture:* MM. D. Harkin, E. Dunnett et W. Bryson.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Chambers fait une déclaration puis, avec M. Boulanger, répond aux questions.

M. Harkin fait une déclaration puis, avec les autres témoins du ministère de l'Agriculture, répond aux questions.

A 16 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, September 25, 1980

• 0933

[Text]

The Chairman: We are continuing with our reference on regulatory reform. We are pleased to have with us today the members of the special Task Force on Service to the Public from the Department of Supply and Services. This team is headed up by its director, Mr. Roger August. Mr. August, perhaps you could introduce your compatriots to us and also outline basically that we are going to be doing today.

Mr. Roger August (Director, Task Force on Service to the Public, Department of Supply and Services): Thank you, Mr. Chairman. On my right is Allen Sackmann, the assistant director of the task force. That is all we came with today.

We are, needless to say, quite interested in the work of the special committee. It ties in, we think, very closely, at least there is a coincidence of objective, with the work of our task force. We are looking forward to the results of your work.

The Chairman: We are too.

Mr. August: I thought, if I might, I would spend just a few minutes and give you a bit of the background of the task force, because it does put some perspective on where we are and how we are coming at it, so to speak.

• 0935

The genesis of the task force actually goes back quite a number of years to the mid-seventies, when the government became very conscious of the problems that were being created by the complexity and sophistication and even the size of government. The problems that created initiatives such as the paper burden office and, indeed, this deregulation thrust also created the initial task force. One of the problems that government was becoming more and more aware of was that the individual Canadian was being somewhat alienated, or at least overwhelmed, by the size and complexity of government, and by the difficulties he was having in dealing with government and in approaching it. So a task force was created in July of 1977 to look at the nature and extent of the problem that the individual, as a citizen, had in dealing with the federal government on a one-to-one contact basis. It was a special purpose in-house task force, in those days under the administration of the Treasury Board, and the objective, as I say, was to report back to government within a very short period of time on the nature and extent of the dissatisfaction that Canadians felt about the actual service they were receiving from government.

The task force really began work in July and reported to cabinet in January of 1978. Now over that six-month period it conducted what, in the private sector, you would call a market survey. Using Gallup and the Canadian Facts and other groups, it went out and interviewed across the country, in an extensive process, thousands of Canadians and over 600 front-line public servants. The task force simply asked people how

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 25 septembre 1980

[Translation]

Le président: Conformément à notre mandat, nous reprenons nos travaux au sujet de la réforme de la réglementation. Nous sommes heureux d'accueillir parmi nous aujourd'hui les membres du groupe de travail du ministère des Approvisionnements et Services chargé des services au public. Cette équipe est dirigée par M. Roger August. Monsieur August, auriez-vous l'obligeance de nous présenter vos collaborateurs et nous expliquer brièvement de quoi il sera question aujourd'hui?

M. Roger August (directeur, Groupe de travail sur les services au public, ministère des Approvisionnements et Services): Merci, monsieur le président. A ma droite se trouve M. Allen Sackmann, directeur adjoint du groupe de travail qui est le seul à m'accompagner aujourd'hui.

Il va sans dire que les travaux du comité spécial revêtent pour nous un intérêt particulier. En effet, votre comité poursuit des objectifs comparables à ceux de notre groupe de travail. Nous sommes donc impatients de connaître les résultats de vos travaux.

Le président: Nous aussi.

M. August: Mais je voudrais tout d'abord vous donner quelques renseignements d'ordre général au sujet de notre groupe de travail et de la façon dont nous procédons.

L'origine de ce groupe de travail remonte en fait à plusieurs années. C'est en effet vers le milieu des années 1970 que le gouvernement a pris conscience de la complexité, de l'aspect très technique et de l'envergure de certaines activités gouvernementales. C'est à cette époque que fut créé le Bureau pour la réduction de la paperasserie et c'est également en réponse à cet élan de déréglementation que notre groupe de travail a été mis sur pied. Le gouvernement s'est de plus en plus rendu compte de l'incompréhension, sinon de l'effroi, éprouvés par le Canadien moyen face à l'ampleur et à la complexité de l'appareil gouvernemental ainsi que de la difficulté des relations entre le public et le gouvernement. Un groupe de travail a donc été constitué en juillet 1977 afin de préciser la nature des difficultés rencontrées dans ce domaine par le citoyen. Il s'agissait alors d'un groupe de travail interne régi par des objectifs précis et administré par le Conseil du Trésor, qui avait pour but de faire rapport au gouvernement, dans un délai très court, sur le mécontentement ressenti par les Canadiens au sujet des services gouvernementaux.

Les travaux du groupe ont commencé réellement en juillet et c'est en janvier 1978 que nous avons fait rapport au Cabinet. Au cours de cette période de six mois, nous avons donc réalisé ce que l'on appellerait dans le secteur privé une étude de marché. A partir des résultats de sondages Gallup et en s'appuyant sur des données de la réalité canadienne, le groupe a interrogé dans l'ensemble du Canada plusieurs milliers de

[Texte]

they were treated when they went to a government office, what problems they had, what did they expect, what did they want, what did they feel they needed.

The conclusions of the survey, while not startling, were certainly very clear. Canadians had a great deal of difficulty dealing with the federal government and, in fact, with government at large. They were clearly uncertain about which government offered what services. They found it extremely difficult to get information on programs and services. As for the actual delivery of service, they expected to have a hassle; their expectation was that when they went to a government office they were going to have some difficulties. They had many, many stories about the lack of ability of government officials to deal with them owing to the necessity of collecting increasing amounts of information, or simply because of lack of a capacity to make a decision on the spot. Government was deemed to be remote and very insensitive, service was indifferent. In fact, when ranked against other levels of government and the private sector, the federal government came out at the bottom of the scale.

The task force made its report, as I say, in January of 1978, and while what it said was not necessarily new, it was now at least quantified. The government at that stage approved and endorsed a series of recommendations made by task force which were designed to improve its service delivery, and at that point the task force disbanded, having done what was asked of it.

• 0940

In late 1978 and early 1979 it became apparent that although a number of specific recommendations had been made, there was not too much activity in implementing them, and the task force at that stage was re-established with a very clear mandate. It was first of all, to analyse the work of the previous task force and look at the recommendations and develop a program that could be implemented to try to make specific and clear changes in the way government was delivering its service.

At that stage, we sat down and really took a look at the problem, and it came clear from the work of the previous task force that there were two really specific aspects of this. It is a sort of a supply and demand situation. In terms of the demand, there was a need to make really significant changes in the capacity Canadians had to get access to government programs and services, and on the other side, on the supply side more or less, once they did gain access, in the way that they were handled, the way government dealt with the individual, the way government reacted to the individual requirements and needs.

Maybe I will touch on the access side first, because clearly, from the work of the first task force, it was very evident that there was a tremendous sense of frustration—horror stories about picking up the telephone and calling sixteen times and not really being able to get hold of anybody, of walking into a government office to ask a question and finding that it was a

[Traduction]

personnes et plus de 600 fonctionnaires en vue. Nous avons demandé aux personnes interrogées de nous parler de la façon dont elles sont traitées lorsqu'elles s'adressent à un bureau du gouvernement, des problèmes qu'elles ont rencontrés, de ce qu'elles attendaient et enfin des services qu'elles auraient aimé trouver.

Cette enquête a permis de dégager des conclusions qui, sans être impressionnantes, sont néanmoins extrêmement claires. Il s'est avéré que les Canadiens avaient de la difficulté à traiter avec les gouvernements en général et le gouvernement fédéral en particulier. La plupart ignoraient de quelle administration ressortait tel ou tel service. Ils ont trouvé qu'il était particulièrement difficile d'obtenir des renseignements au sujet des programmes et des services. Quant à la prestation de ces services, la plupart des personnes interrogées ont dit s'attendre à ce qu'elle pose des difficultés. On a évoqué à plusieurs reprises le fait que les fonctionnaires avaient peine à répondre aux questions posées par manque d'information ou tout simplement par incapacité de prendre une décision immédiate. Le gouvernement était perçu comme une entité éloignée, insensible et indifférente. Au niveau de la qualité des services rendus, il est même apparu que le gouvernement fédéral arrivait en dernier lieu, après les autres paliers de gouvernement ou les entreprises privées.

Comme je l'ai dit, le rapport du groupe de travail a été déposé en janvier 1978, et, sans être nécessairement nouvelles, les données qu'il contenait avaient néanmoins l'avantage d'être quantifiées. Le gouvernement a donc approuvé et cautionné plusieurs des recommandations du groupe de travail afin d'améliorer la prestation des services qu'il offrait. Son mandat accompli, le groupe de travail a ensuite été dissous.

A la fin de 1978 et au début de 1979, il est apparu qu'un certain nombre de recommandations précises étaient restées lettre morte, et le groupe de travail s'est donc vu conférer un nouveau mandat très précis: tout d'abord, analyser les travaux et les recommandations du groupe précédent dans le but d'élaborer un programme permettant d'améliorer effectivement la prestation des services gouvernementaux.

Nous avons donc examiné attentivement le problème et nous avons dégagé deux aspects bien précis des travaux du groupe précédent. Nous avons considéré qu'il s'agissait en quelque sorte d'une situation d'offre et de demande. Au chapitre de la demande, il s'agissait de faciliter l'accès des Canadiens aux programmes et aux services du gouvernement. L'aspect de l'offre intervient une fois que cette première étape est franchie: il s'agit de la façon dont le gouvernement répond aux exigences et aux besoins individuels du public.

Parlons tout d'abord de l'accès aux programmes et aux services. Les travaux du premier groupe de travail ont clairement fait ressortir le sentiment de frustration des Canadiens. Les témoignages de personnes ayant fait en vain une quinzaine d'appels téléphoniques, ou ayant été renvoyés d'un ministère à l'autre sans obtenir de réponses précises n'ont pas manqué.

[Text]

question relative to another department so there was no answer and no direction as to where to go. Access was very difficult. So at that stage what we did was to analyze the access situation and say, okay, it really breaks down into the two distinct areas, first of all, access by telephone, and secondly, access on a person to person basis. The statistics were clear that people really wanted to be able to access government in both ways, although the telephone certainly was becoming more and more the predominant means of approaching or trying to obtain information.

We established sort of three basic principles. One was that Canadians have a need and a right to obtain government services and information in an efficient, and equitable, manner, because it was inequitable at the time. The second was that the most effective means of improving service is to make it possible for citizens to go directly and rapidly to the department or official that has the information or can make the decision—cut out all the middle men, if we possibly can. Thirdly, we just adopted the principle that the closer it is, the information and services to the people, the better it is. In other words, we would try to bring it right to the people near their residence.

In terms of the telephone—let us start with the telephone—what we did was, basically, following the principle of getting people through to the official or at least the department that offers the services or information, we attacked the telephone directories. Telephone directories had a listing of government departments and it was very difficult from any directory in the country to find how to access a service. Unless you knew that copyright or patents were under the Bureau of Intellectual Property of the Department of Consumer and Corporate Affairs, you would not be able to find it in the telephone book.

So that first of all we introduced a program that will create service listings, much as you would find in the yellow pages, that list federal government services and programs. Departmental listings will be reduced significantly, just to simply enquiry numbers or major address numbers. We joined with the provinces and with the municipalities in putting these government service numbers into blue pages, which now are appearing in most Ontario directories and will be across the country by the end of 1982. So in that way we challenged at the beginning the instrument most Canadians are used to using to get information on how to make a telephone call: the telephone book.

• 0945

Secondly, we then looked at the equality of access, and we have now introduced and are developing a program whereby the 20 to 25 to 30 high-volume federal government services will now appear in every telephone book in the country, where previously if you did not live in a major regional centre, often the federal government was more noticeable by its absence in the telephone directory than by its presence. These numbers will be in every telephone directory across the country and access will be toll-free.

Thirdly, we backed this up with an information system, because one of the major problems I mentioned earlier is

[Translation]

Manifestement, il s'agissait d'un problème d'accès au gouvernement. Nous avons alors établi une distinction entre les difficultés de contacts téléphoniques et les difficultés de contacts personnels. Bien qu'ils recourent de plus en plus souvent au téléphone pour tenter de se renseigner, les Canadiens veulent également pouvoir contacter personnellement les représentants du gouvernement.

Nous avons défini trois principes fondamentaux. Premièrement, les Canadiens ont le droit d'obtenir du gouvernement les services et les renseignements dont ils ont besoin, d'une façon efficace et juste, ce qui n'était pas le cas à l'époque. Deuxièmement, le moyen le plus efficace d'améliorer les services consiste à permettre à tous les citoyens de s'adresser directement et rapidement aux ministères ou aux fonctionnaires détenteurs des renseignements voulus ou encore capables de prendre la décision qui s'impose, sans passer par des intermédiaires. Troisièmement, nous avons jugé que plus le gouvernement se rapprochera du public, mieux cela vaudra.

Pour ce qui est des contacts téléphoniques, et puisqu'il s'agit de permettre au public de s'adresser directement au fonctionnaire qui peut les renseigner, nous avons commencé par nous en prendre aux annuaires de téléphone. Ceux-ci ne comportent habituellement que la liste des ministères, et il est donc difficile d'avoir accès à un service particulier. Si vous ignorez que la question des droits d'auteur ou des brevets relève du Bureau de la propriété intellectuelle du ministère de la Consommation et des Corporations, rien dans l'annuaire téléphonique ne pourra vous l'apprendre.

Nous avons donc proposé un système comportant la liste alphabétique de tous les services et programmes du gouvernement fédéral, un peu comme dans les pages jaunes. Seuls les principaux numéros ou bien ceux à composer pour obtenir des renseignements figureront à la rubrique des ministères. Avec la collaboration des provinces et des municipalités, nous avons regroupé les numéros des services gouvernementaux sur des pages bleues, qui figurent déjà dans la plupart des annuaires de l'Ontario et figureront, d'ici la fin de 1982, dans tous les annuaires canadiens. Nous avons donc commencé par nous attaquer à un outil que la plupart des Canadiens utilisent, l'annuaire téléphonique.

Deuxièmement, nous avons élaboré un programme qui permettra de condenser les numéros de téléphone relatifs aux services du gouvernement canadien; ces numéros figureront dans tous les annuaires canadiens, alors que par le passé il fallait résider dans un centre urbain important pour accéder à ces numéros. Dans les annuaires traditionnels, le fédéral brille le plus souvent par son absence. Ces numéros se trouveront donc dans tous les annuaires téléphoniques canadiens et pourront être composés gratuitement.

Troisièmement, nous avons mis au point parallèlement un système d'information. En effet, comme je l'ai déjà dit, les

[Texte]

people really do not know what government to approach. So we backed it up with what we are now introducing, hopefully, as a federal-provincial joint information service, a directory service, where if you do not know what government offers a service or you do not know what the service is you are looking for, you just have a problem, you can phone this number and be referred immediately and accurately to the federal or provincial or in fact municipal official who can best serve you.

The Chairman: Who answers it, the Supreme Court of Canada?

Mr. August: No, we have experimented with it in Manitoba for over a year now, and it works, it is very highly successful.

The Chairman: That would be helpful to M.P.'s.

Some hon. Members: Yes.

Mr. August: The next problem we faced was of course the over-the-counter service, because while there are a lot of store-front offices, there has been no central place where a person can go in a municipality or a major centre simply to get help. People often simply do not know even what they need. They want to walk in and simply get help. So my minister, the Honourable Jean-Jacques Blais, announced Tuesday the introduction of a pilot project—we are really just at the experimental stage with this—opening in Edmonton, the first of a series of what we call service bureaus, where an individual can go and get help filling in a form, can get basic information, how-to information, how to get a social insurance number or how to get a passport, or in fact can be referred to a department, specifically and accurately, if the problem requires more intensive examination of research. So we are, as I say, in the process of starting up. We are going to take about 18 months to examine the best way of doing this, because it is a new concept and we are not entirely certain how best to handle it. We will be doing about an 18 month pilot project, and then trying to evaluate it.

The other area of access that is close to your hearts, obviously, and one we are very conscious of, is access to government through the member of Parliament. With the development of constituency offices, they are of course very much of a first-line access point. We have started the development of a program which we hope will be accepted by members and which will help them improve their capacity to deal with constituents who come in looking for direction on how to get help from government. We have had one session with the Management and Members' Services Committee, and we will be going back to them again later this fall.

That is primarily the sum and substance of the access aspect of our work.

• 0950

This is work that has been undertaken during the last year, the developmental aspects of it taking the first number of months. The negotiations with the provinces and the telephone companies were fairly extensive but we now have more or less agreement, I think, with most provinces and with all telephone companies.

Mr. Berger: Do you have agreement with Quebec?

[Traduction]

gens ne savent pas à qui s'adresser. Nous avons donc élaboré un service de renseignements téléphoniques fédéral-provincial. Si vous ignorez de quel ministère relève tel ou tel service, il suffit de composer ce numéro. Votre appel sera immédiatement transmis aux fonctionnaires fédéraux, provinciaux ou municipaux qui pourront vous renseigner.

Le président: Qui est-ce qui répond, la Cour suprême du Canada?

M. August: Non, nous faisons une expérience depuis plus d'un an au Manitoba, et cela marche très bien.

Le président: Cela très utile pour les députés.

Des voix: Oui.

M. August: Nous avons ensuite abordé le problème des services directs. Bien que de nombreux bureaux soient très visibles, il n'existe cependant pas, au niveau des municipalités, de bureau central où on puisse tout simplement obtenir de l'aide. Les gens ne savent pas toujours de quoi ils ont besoin. Ils ont seulement besoin d'aide. L'honorable Jean-Jacques Blais a donc annoncé mardi l'adoption d'un projet pilote à Edmonton. Bien qu'il en soit encore au stade expérimental, le bureau de service d'Edmonton est le premier du genre: dans un tel bureau, on pourra obtenir des renseignements sur la façon de se procurer un numéro d'assurance-sociale ou un passeport. Si le problème exige plus de recherches et d'attention, la personne pourra être renvoyée à un fonctionnaire compétent qui la renseignera. Comme je l'ai dit, ce processus ne fait que commencer. Nous ne savons pas encore très bien comment procéder et nous allons consacrer dix-huit mois à l'étude de ce concept nouveau. Ce projet pilote est censé durer environ 18 mois. Nous passerons ensuite à son évaluation.

Il existe également un trait d'union qui nous tient beaucoup à cœur entre le gouvernement et le public: je veux parler des députés. Ces derniers sont, bien sûr, extrêmement accessibles par l'intermédiaire de leur bureau de circonscription. Nous avons amorcé l'élaboration d'un programme qui sera, nous l'espérons, accepté par tous les députés, et que leur permettra de renseigner ceux de leurs commettants qui ont besoin de conseils quant à la façon d'obtenir l'aide du gouvernement. Nous avons comparu devant le Comité de la gestion et des services des députés à ce sujet, qui doit nous entendre à nouveau au cours de l'automne.

Cela vous donne donc une idée de nos travaux au sujet de l'accessibilité des services gouvernementaux.

Nous avons entrepris ce projet l'année dernière et nous avons consacré les premiers mois à son élaboration. Les négociations avec les provinces et les compagnies de téléphone ont duré assez longtemps, mais nous en sommes arrivés à une entente avec la plupart des provinces et toutes les compagnies de téléphone.

M. Berger: Avez-vous conclu une entente avec le Québec?

[Text]

Mr. August: We have agreement in principles with Quebec. We are just working down on the fine points now so certainly in the directory listings, the blue pages, everything, that is all firmly agreed to and we are now tying down the best way of handling a federal-provincial inquiry service.

The changes, as I say, will make it very much easier for Canadians to gain access to the federal government programs and services and would be far more equitable, I think, and that can be initiated rapidly because they are fairly specific operational goals. A far more difficult and, yet, a far more fundamental task is the improvement to the actual service delivery by the federal government, as I am sure you are all only too well aware. There is an enormous number of factors involved in improving the service of any organization as disparate and as large as the Government of Canada.

Each department and agency has, of course, a different role and different client public and, of course, special requirements, all of which are dependent largely on the type of service that they actually provide. There is really evidence from the studies that were done that public perception of the federal government, its programs and services is significantly effected by the degree of satisfaction that the client feels after a transaction. It does not necessarily matter what that transaction is. It is not necessarily influenced, in other words, by the nature of the transaction and we have ample evidence of that by the fact that in the ranking that we did or was done, Revenue Canada, Taxation, whose main role in life is to take your money, came up as being a superior performing department while others that would have a seemingly more benign role to play, in fact, were well down on the list. There must be some fundamental factors involved in service delivery that are common and are not necessarily related to the regulatory or service aspect.

Mr. Berger: Is that ranking?

Mr. August: No, that ranking is not in that material. The ranking was never published, as a matter of fact.

There has never been really a concentrated or directed effort to build a comprehensive approach to a government delivery system. Many departments and agencies have undertaken initiatives designed to improve their specific service delivery but few have been based on really clear policy with guidelines and standards. There are very few cases in federal government of service delivery standards being developed, evaluated and implemented performance measurement processes put in place. Many things that have happened have been ad hoc, departments jumping on a particular innovation but not really sitting back and looking at the problem as a basic comprehensive issue.

The task force has taken some time to really look at this whole area because it is highly complex and because frankly in this situation, of course, the departments are the managers of the service and the task force cannot dictate changes or approaches to them. We have worked with departments and have agreed on a role that will, in fact, have the task force becoming the facilitator, the major focal point for service

[Translation]

M. August: Nous avons conclu une entente de principe avec le Québec. Nous travaillons actuellement sur des détails. Nous nous sommes mis d'accord au sujet des listes devant figurer dans les annuaires, les pages bleues. Pour le moment, nous essayons de concevoir un service de renseignement fédéral-provincial le plus efficace possible.

Comme je l'ai dit, ces modifications permettront au public d'accéder plus facilement au programme des services du gouvernement fédéral et elles rendront le système plus juste. Nous pensons que ces objectifs opérationnels pourront être atteints rapidement. Il est néanmoins beaucoup plus difficile et plus important d'améliorer la fourniture des services offerts par le fédéral, et je suis certain que vous ne l'ignorez pas. L'amélioration d'un service au sein d'une organisation aussi importante et disparate que l'administration canadienne met en jeu plusieurs éléments.

De par la diversité de leurs fonctions, les ministères et organismes fédéraux s'adressent à des clients différents dont les besoins varient, mais sont néanmoins liés aux types de services fournis par tel ou tel ministère. D'après les études qui ont été effectuées, il semble que la façon dont le public canadien perçoit le gouvernement fédéral, ainsi que les programmes et les services qu'il offre, dépend étroitement du degré de satisfaction qu'il a pu éprouver à l'issue d'une démarche particulière. La nature de la démarche en question n'est pas nécessairement importante. En effet, de nombreux Canadiens ont estimé que la qualité des services offerts par Revenu Canada, dont le rôle consiste, je le rappelle, à soutirer l'argent des contribuables, était supérieure à celle d'autres ministères placés en fin de liste malgré le caractère beaucoup plus bénin de leurs fonctions. Il existe sans doute des facteurs importants au niveau de la prestation des services elle-même, facteurs qui sont sans rapport avec la nature des services ou de la réglementation.

M. Berger: Ce document contient-il le classement dont vous avez parlé?

M. August: Non. Ce classement n'a jamais été publié.

La possibilité de créer un service global de prestations gouvernementales n'a jamais encore été étudiée d'une façon soutenue. Plusieurs ministères et organismes du gouvernement ont cherché, par des mesures précises, à améliorer la prestation de leurs services, mais peu d'entre eux se sont fondés sur des politiques claires assorties de directives et de normes. A plusieurs reprises, un système de normes de prestations de services a été mis en place et évalué dans l'administration fédérale. Un mécanisme d'évaluation du rendement a été établi, mais il s'agit surtout d'initiatives ponctuelles. Plusieurs ministères ont adopté des mesures précises mais n'ont jamais vraiment envisagé le problème d'une façon globale.

Notre groupe de travail s'est penché sur cette question pendant pas mal de temps. Il s'agit, je le rappelle, d'un domaine extrêmement complexe dans la mesure où la prestation des services relève des compétences des administrateurs ministériels. Notre groupe de travail ne peut donc imposer des changements. Nous avons collaboré avec les ministères et décidé d'un commun accord que notre groupe de travail serait

[Texte]

delivery concepts, for the retail aspect of government service, so to speak.

• 0955

So we have not been as aggressive in this area as we have in the development of the access program. However, I think it has probably been all to the best because we have now developed an approach that I think shows signs of being successful and certainly has the support, as far as we can see, of most departments and agencies. It is based on the principle that each department and agency has a unique service and a unique delivery requirement; but it is also built on the principle that there are fundamentals that are standard or common to all of them.

We have taken a sort of marketing approach to the thing. We have said that elementary questions concerning the public must be answered, some government services must do sort of market segmentation analyses, find out who they are delivering the service to and try to analyse exactly what the client public expects. Markets for many government services are poorly defined and there are ways and means that we think we can develop that will help departments attack this particular aspect.

So we are really starting out by developing guidelines and procedures for effectively measuring service markets, determine the dimensions of demand, demographic distribution, trends, motivations, frequencies, physical processes, which services are retained. Once the department has that, then they can clearly look at their own activities and measure it against that.

A second and directly related step is the setting of standards of service. Once again they have to be tailored, customized, to the service that the department is offering but there have to be standards developed or there is no way of really measuring your performance in these areas.

Mr. Milligan: Mr. August, would you give me an example of what a standard of service would be? Would it be ability to handle x number of phone calls per hour, or what would it be?

Mr. August: To some extent what we are doing now is trying to put a qualitative measure onto what the Comptroller General and Treasury Board have been pushing for some years now in quantitative measurements. It is all right to say that if an employment and immigration counsellor can process 100 people a day he is very highly productive. We are trying to put a qualitative standard to that now as well, and it can be measured to some extent in basic levels of client satisfaction, of repeat performance; for example, do you get the same people back? In other words, is the numbers problem overwhelming the quality of the service.

There are ranges of standards, such things as turn-around time in addressing a question. There are so many ways that the private sector has developed of actually dealing with customer service. If it is going to take you three weeks to answer an

[Traduction]

chargé de centraliser les concepts en matière de prestation de services gouvernementaux.

Nous nous sommes montrés moins agressifs que lorsqu'il s'agissait de l'accessibilité aux programmes. Cependant, cela vaut sans doute mieux, car nous avons réussi à trouver une méthode efficace et populaire auprès de la majorité des ministères et organismes du gouvernement. Nous sommes partis du principe que chaque ministère offre des services uniques qui répondent à des besoins tout aussi spécifiques. Nous avons également pris pour principe qu'il existe des normes communes à tous ces services.

Nous avons pris pour acquis que la situation s'apparentait en quelque sorte au mécanisme d'un marché. Le public a le droit d'obtenir une réponse à ces questions élémentaires. Certains services du gouvernement doivent donc étudier les catégories de clients afin de découvrir à qui ils s'adressent. Ils doivent ensuite déterminer ce qu'attendent leurs clients. Dans la plupart des cas, ces catégories sont mal définies et nous pensons être en mesure de fournir aux ministères des réponses à ce problème.

Nous avons donc décidé d'élaborer des directives et des mécanismes permettant de déterminer à qui s'adressent les services gouvernementaux de définir l'ampleur de la demande, sa répartition démographique, ses tendances, ses motivations, sa fréquence, ses caractéristiques physiques, ainsi que la nature des services qui doivent être maintenus. Les ministères pourront ensuite étudier leurs propres activités et les comparer aux modèles que nous leur aurons fournis.

Notre second objectif est clairement lié au premier; il porte sur l'établissement de normes relatives aux services. Les normes existantes ont été définies en fonction des services offerts, mais il est nécessaire de les uniformiser afin de pouvoir évaluer le rendement de chaque ministère au chapitre des services.

M. Milligan: Monsieur August, pourriez-vous nous donner un exemple de ce que pourrait être une norme de service? Cela peut-il être, par exemple, la possibilité de répondre à un nombre donné de coups de téléphone par heure?

M. August: En réponse aux mesures quantitatives préconisées depuis quelques années par le contrôleur général et le Conseil du trésor, nous avons cherché à définir des normes qualitatives. On peut en effet prétendre qu'un fonctionnaire de l'immigration capable de traiter 100 demandes par jour est extrêmement productif. Nous essayons quant à nous d'établir des normes qualitatives à partir du degré de satisfaction des clients, ou encore du taux de répétition. Par exemple, combien de fois une même personne s'est adressée à un même ministère. Autrement dit, l'aspect quantitatif du service l'emporte-t-il sur l'aspect qualitatif?

Il y a plusieurs sortes de normes, comme par exemple le délai de réponse à une question. Le secteur privé s'est intéressé à plusieurs égards au concept de service au client. Si vous savez qu'il vous faudra trois semaines pour pouvoir renseigner

[Text]

inquiry, if you tell the person that, then their expectation is three weeks and, by and large, they are not unhappy about that. If you do not say anything, they expect it in 48 hours and when it takes three weeks they think they got bad service.

What we are really looking at are the fundamentals of service delivered. You have your location, your environment in which the delivery takes place, the capacity of your people to make decisions on the spot, what level of forms, of paper burden are you putting on the client when he comes in, and just analysing what the necessity is for it to try to do some work simplification, red tape reduction, clarity of the message that you are giving him, if you are giving him forms. We have had the example of one department who used a form, measured the number of errors that people made in filling out the form, analyzed that and saw whether or not the form was full and kept on changing the form. As a result they had a continually reduced number in the percentage of errors whereas other departments do not change their forms at all based on the view that the people are stupid. So there is clear evidence of that if you introduce, as I say, a framework into this process, establish a list of areas the department should examine and measure and put that against some departmental standards. The standards, by and large, have to be customized to the department because what is normal in one department would be abnormal in another.

• 1000

There is the whole problem of communication, both internal and external. Service, to some extent, is simply measured by the communicative capacity of the department. Has the department really communicated with its client public, does it even know what the client public is or is it just using the shotgun approach.

Mr. Milligan: In some cases if there is a service problem, forms that are unnecessary or procedures that seem to be putting the public through unnecessary hoops and barrels, I guess this would be identified by this procedure you are talking about of each department seeing their own particular problems and of trying to customize a plan for them for improvement. I was wondering where regulations or regulatory activity sort of fits into this. In some cases it is quite possible that the statute may be a little hard to cure, but the regulations that the department is operating under which they have devised could be creating some of the problems. Is that correct?

Mr. August: There is no question about that; there is simply no question. As you say there are levels of regulation. You have, of course, your statutory regulations which are very difficult to address or change but under that there are departmental operating regulations and they sometimes become very ad hoc. Then sometimes you simply have administrative regulations that grow up as a body of practice that the department then becomes sort of conditioned to and they have a distinct effect on the service delivery capacity.

Mr. Milligan: I know, for instance, Mr. Anguish in the past has commented on the inability to get hold of some of the manuals used by departments that affect the decisions that are

[Translation]

une personne, et si vous le lui dites, en général, elle s'en tiendra là et ne sera pas mécontente. Par contre, si vous ne dites rien, elle attendra une réponse dans les 48 heures et, si la réponse prend trois semaines, elle jugera alors que le service n'est pas satisfaisant.

Nous devons donc examiner avec soin les modes de prestations des services. Il faut tenir compte de l'emplacement du ministère, du contexte dans lequel la prestation est faite, de la capacité des fonctionnaires à prendre des décisions immédiates, des formulaires que l'on demande à un client de remplir, etc. A ce sujet, il est bon de s'interroger sur le bien-fondé de ce formulaire et de rechercher la simplification du travail, la réduction des tâches administratives et la clarté maximale du contenu des formulaires. Dans un cas particulier, un ministère a décidé de revoir tous les formulaires utilisés, de compter et d'analyser les erreurs commises par les répondants, afin d'apporter les modifications nécessaires. Par conséquent, le pourcentage d'erreurs a fini par diminuer alors que certains ministères ne se donnent même pas la peine de modifier leurs formulaires, en partant du principe que les gens sont idiots. Il serait donc utile d'établir une liste de points que les ministères devraient examiner, et de comparer les résultats obtenus au modèle pré-établi. D'une façon générale, ce modèle, c'est-à-dire les normes, doit être adapté en fonction des ministères, car ce qui est conforme aux normes dans un ministère peut ne pas l'être dans un autre.

A cela, s'ajoute le problème de la communication tant au niveau interne qu'externe. La qualité des services offerts par un ministère est généralement évaluée en fonction de ses capacités de communication. Le ministère a-t-il réellement communiqué avec ses clients? Les connaît-il vraiment ou bien leur force-t-il seulement la main?

M. Milligan: Le système proposé permettrait d'identifier les difficultés inutilement créées pour le public en fonction des situations et des problèmes relatifs à chaque ministère. Cela permettrait également d'améliorer la situation pour chacun. Je me demande quel est le rôle de ces normes ou de cette réglementation? Dans certains cas, il est possible que les règlements relatifs à un ministère soient précisément à l'origine des problèmes rencontrés. Est-ce exact?

M. August: Incontestablement. Comme vous le dites, il y a plusieurs niveaux de réglementation. Il est en effet difficile d'apporter des modifications aux instruments réglementaires, mais certains règlements internes ont parfois un caractère ponctuel. Dans certains cas, des règlements purement administratifs peuvent prendre force de loi dans un ministère et influencer ainsi sur l'efficacité de la prestation des services.

M. Milligan: M. Anguish a déjà parlé de la difficulté d'obtenir certains des manuels utilisés par les fonctionnaires pour en arriver à certaines décisions. Étant donné que ces

[*Texte*]

made, and while these would affect the substance of the decisions they would also affect the manner in which they are made, the time it would take, the number of steps to go through and, of course, that would be perceived as having an impact on the service being provided to the public or that sort of thing.

Mr. August: Absolutely, because that conditions the way the front line officer or person or clerk or counsellor, whoever it is, deals with the public. He is conditioned by the work manual that has been established to guide his conduct. In many of these areas, in the high volume situations, the whole process that we are trying to develop will challenge those basic manuals.

Mr. Milligan: Thank you.

The Chairman: Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: Mr. August, I was interested in your comments about the public's feeling towards the federal government and the requests that they are making of the citizen. Did you, in fact, get any further in depth with the people you surveyed? Did you ask them what forms they thought were unnecessary and where they thought the difficulties were?

Mr. August: No. The survey itself did not, other than on a random basis, actually get down and sort of deal with the form.

Mr. MacLellan: You mentioned that some departments change their forms and in that way cut down the number of mistakes that are made on the forms.

Mr. August: The income tax people annually review their forms to see if there is one area where a lot of mistakes are made, then they say, okay, the form is probably at fault and they change the form.

• 1005

Mr. MacLellan: The department is able to ascertain from the forms that are returned to them that perhaps some of the information they were asking for was unnecessary?

Mr. August: If they asked that question, yes. There is a tendency if you have asked the question always to ask the question, to obtain the information. I guess one of the things we are really trying to do is say to every department, okay analysing your service delivery you really have to make sure that everything you demand of a client is absolutely required. So it is a real self-review process.

Mr. MacLellan: Did you find in your review of requests and the forms that were requested by the departments that there was an overlap from one department to another?

Mr. August: The survey itself, I think, demonstrated that more people were confused about an apparent overlap between federal and provincial governments, rather, in such things as consumer affairs, where the dividing line is unclear—that, more than an overlap between departments.

[*Traduction*]

manuels influent sur la nature des décisions prises, ils peuvent également conditionner la façon dont elles sont prises, le temps qu'il faut pour les prendre, le nombre de mesures à adopter et, en fin de compte, la perception par le public de la qualité des services offerts.

M. August: Absolument. Il est évident que cela conditionne les relations qu'un fonctionnaire, un commis ou un conseiller peut avoir avec le public. Il est censé s'en remettre au manuel qui lui indique la conduite à suivre. Lorsque le volume des demandes est très important, le système que nous proposons permettra de remettre en question l'efficacité de ces manuels.

M. Milligan: Merci.

Le président: Monsieur MacLellan.

M. MacLellan: Monsieur August, j'ai pris beaucoup d'intérêt à ce que vous avez dit au sujet de la perception qu'a le public du gouvernement fédéral et au sujet des demandes qui lui sont faites. Avez-vous eu des rapports approfondis avec les personnes que vous avez interrogées? Leur avez-vous demandé d'indiquer quels sont les formulaires qu'ils estiment inutiles? Leur avez-vous demandé de décrire les difficultés qu'ils ont rencontrées?

M. August: Non. L'enquête ne nous a permis d'aborder la question des formulaires que de façon assez aléatoire.

M. MacLellan: Vous avez dit que certains ministères avaient apporté des modifications à leur formulaire, contribuant ainsi à réduire le nombre d'erreurs commises par les répondants.

M. August: Les formulaires de déclaration d'impôt sont révisés annuellement. Les rubriques qui ont donné lieu à de nombreuses erreurs sont ultérieurement modifiées.

M. MacLellan: Le ministère a-t-il pu s'assurer, d'après les formulaires qui lui ont été renvoyés, que certains des renseignements demandés étaient inutiles?

M. August: Certainement, si la question était posée. En général, on reçoit presque toujours réponse aux questions. En fait, ce que nous demandons à tous les ministères c'est de s'assurer, en analysant leurs services, que tout ce qu'ils exigent des clients soit absolument indispensable. En fin de compte, c'est une forme réelle d'autoévaluation.

M. MacLellan: En comparant les demandes et les formulaires exigés par les ministères, avez-vous noté un chevauchement des services des ministères?

M. August: L'enquête a montré que les gens étaient plus déroutés par une apparence de chevauchement entre les gouvernements fédéral et provinciaux, qu'entre les divers ministères, surtout dans le domaine de la consommation où la ligne de démarcation n'est pas très nette.

[Text]

Mr. MacLellan: Was there any survey or any information that came out concerning the expense to people and organizations, that this—?

Mr. August: No, there was no cost analysis done. I understand that the Treasury Board has done a cost of information analysis. It became evident that there was a cost, certainly—people generally . . . As I say, this was a very general sort of market type of survey that was identifying problems, rather than analysing distinctly the solutions.

Mr. MacLellan: What segment of the public do you think you hit in this? What groups would you say, in what numbers?

Mr. August: They did two things. They did, first of all, a Gallup-type general survey, but then they very clearly did a series of what we may call focus interviews with specific groups. They were very carefully selected by professionals in this area to try to cover, by and large, both language groups, socio-economic groupings, demographic, rural-urban splits. So it was done on a highly professional basis. The graphs and charts can be cut almost any way: they can tell you what people over 55 think of the federal government, what people over 55 in Quebec feel about the federal government, what the minority language groups outside of Quebec, for example, think about these questions. So it was fairly detailed.

Mr. MacLellan: Did the forms that came back indicate a difficulty with one age group over another, or one area over another?

Mr. August: Each age group had its own problems. For example, rural Canadians found it very difficult to gain access to the federal government anyway, unless they happened, to have the MP in their own community. The government did not appear in the telephone book, there were no offices around, you go into the post office and you are lucky to get stamps, much less information. So there was a real frustration there. Urban Canadians within the larger centres, with provincial capitals with high concentrations of federal and provincial public servants, had much less difficulty with access and a much higher degree of frustration about the way they were dealt with. They are used to going to Eatons and being dealt with as valued customers; they go to the federal government and are dealt with in a somewhat less sensitive manner.

Ms Margot Priest (Consultant to the Committee): In this information collection . . .

The Chairman: Just a second, I think before we start I would like to identify for your benefit everybody who is here with us at the table. David Cook is our Clerk, Doug Anguish is a member of the committee, Russ MacLellan, a member of the committee, David Berger, a member of our committee, and there are Margot Priest, Eric Milligan, and Flo Rosen. Margot, excuse me.

Ms Priest: In this information collection, I gather that you identify some of the irritants that people face when the government is going after information. Treasury Board is

[Translation]

M. MacLellan: A-t-on fait un sondage ou recueilli des renseignements à propos de ce qu'il en coûte au public et aux organismes pour cette . . .

M. August: Non, on n'a fait aucune analyse des coûts. Il semble que le Conseil du trésor ait fait une étude du coût de l'information, selon laquelle il y aurait des frais pour le public, mais notre étude de marché avait plutôt pour but de découvrir les problèmes et non pas d'en trouver les solutions.

M. MacLellan: A votre avis, quel segment de la population avez-vous atteint? Quels groupes et combien?

M. August: On a fait deux choses: d'abord un sondage général de type Gallup, et ensuite une série d'interviews particulières avec des groupes donnés. Ces groupes ont été choisis très soigneusement par des spécialistes afin que les deux groupes linguistiques, les divers segments socio-économiques et démographiques, de même que la proportion des habitants ruraux et urbains soit représentés. Les graphiques et les tableaux peuvent être lus de bien des façons; ils nous disent ce que les 55 ans et plus au Québec pensent du gouvernement fédéral, ce que les 55 ans et plus au Québec pensent du gouvernement fédéral, ce que le groupe linguistique minoritaire à l'extérieur du Québec pense de ces questions, etc. Vous avez donc un sondage très détaillé.

M. MacLellan: D'après les questionnaires que l'on vous a renvoyés, un groupe d'âges semble-t-il avoir plus de problèmes qu'un autre, ou les gens d'une région plus que ceux d'une autre?

M. August: Chaque groupe d'âges a ses problèmes propres. Ainsi, les ruraux ont tous difficilement accès au gouvernement fédéral, à moins que le député ne réside dans leur localité. On ne retrouve pas de services gouvernementaux dans l'annuaire du téléphone, et il n'y a pas de bureau du gouvernement dans les environs. On peut s'estimer heureux de trouver des timbres au bureau de poste, alors si l'on veut des renseignements, c'est une autre histoire. La situation semble réellement frustrer les gens. Quant aux Canadiens qui vivent dans les grands centres urbains, surtout dans les capitales provinciales où il y a une très forte concentration de fonctionnaires fédéraux et provinciaux, ils ont beaucoup moins de mal à avoir accès aux services, et par conséquent ils sont beaucoup plus frustrés de la façon dont ils ont été servis. Ces gens ont l'habitude d'être reçus presque comme des rois chez Eaton, tandis que le gouvernement fédéral les traite d'une façon plus cavalière.

Mme Margot Priest (conseiller du comité): En faisant ce relevé d'information . . .

Le président: Un moment s'il vous plaît. Avant de se lancer dans les questions, je préférerais présenter tous ceux qui se trouvent avec nous. David Cook est notre greffier, Doug Anguish, Russ MacLellan et David Berger sont membres du comité, ensuite il y a Margot Priest, Eric Milligan et Flo Rosen. Allez-y, Margot.

Mme Priest: Grâce à ce questionnaire, vous avez sans doute découvert ce qui irrite le plus les gens lorsque le gouvernement exige certains renseignements. Le Conseil du trésor, lui, a

[Texte]

looking at some of the costs to people in providing this information, and I gather that there is also somebody else who is looking at the forms and duplication, things of that sort. Where does this all come together?

• 1010

Mr. August: I should make one thing clear. Most of the other work is done at Treasury Board. We went through our survey and study phase two years ago. We are in an implementation phase right now. We are trying to build a system that will redress some of these problems. We are not now analysing cost of forms or even now analysing current frustrations. We are assuming that the base information we got in 1977-78 is accurate and we are addressing the issue in terms of trying to develop a system which the departments can use to make changes now, concrete changes rather than current studies.

Ms Priest: Does your work identify that, for example, people are very annoyed in dealing with department x and particularly annoyed when they deal with this particular function of department x?

Mr. August: Not on a current basis, no. We know how people felt about department x as I say, in 1978 and we will be going to department x saying, okay, these are some of your problems, and you probably have other ones, but we think it is time we sat down together and worked out a system that will improve...

Ms Priest: But you also go to Treasury Board and say that people are really annoyed at filling out these forms in department x.

Mr. August: Yes, yes.

Mr. Milligan: Could I just get a clarification? It was approximately two years ago that the survey of customer satisfaction, if you want to call it that, with the federal government was done and it turned out to be kind of horrendous. Now you are in a stage of trying to cure some of the problems. My understanding is that you have a project, that you are marching through the departments one by one reviewing the deficiencies that were identified, looking at ways to improve the service and measure the quality of the service that is provided, and that you are trying to develop a customized sort of plan or system for each department to improve their service to the public. Is that correct?

Mr. August: Yes, that is basically correct. It sounds as though the whole thing was waiting until we got from department to department. What we are doing is issuing within the next few months a basic guide for departments so that departments which are eager to just start doing that now will not have to wait until we arrive to work with them. It will be available for all departments and we will then do what we can to go to departments that want assistance.

Mr. Anguish: Mr. Chairman, I have a question that relates back to what Mr. Milligan asked about earlier, on the manuals that are used for interpretation of the regulations. Quite often some of the problems the constituents have in dealing with the

[Traduction]

étudié ce qu'il en coûterait aux public pour fournir ces renseignements. J'ai cru comprendre que quelqu'un d'autre étudie les questionnaires pour rechercher le chevauchement. A quel moment regroupe-t-on tout ce travail?

M. August: Je dois absolument préciser quelque chose. La plupart des autres études sont faites par le Conseil du trésor. Nore enquête et l'analyse subséquente ont été faites il y a 2 ans. Nous en sommes maintenant à l'étape de la mise en œuvre. Nous essayons de forger un système qui permettra de corriger certains des problèmes découverts. Nous ne sommes pas en trains d'analyser le coût des questionnaires ni d'étudier les frustrations provoquées. Nous partons du principe que les données de base obtenues en 1977 et 1978 sont exactes pour mettre au point un système dont les ministères pourraient se servir afin d'apporter des changements concrets et non pas dans le but d'entreprendre d'autres études.

Mme Priest: Votre étude vous a-t-elle permis de savoir si, par exemple, les gens étaient parfaitement désenchantés de leurs rapports avec tel ministère ou avec tel service d'un ministère?

M. August: Pas à l'heure actuelle. Nous savons ce que les gens pensaient de tel ministère en 1978 et, partant, nous lui signalons une partie de ses problèmes, car il en a certainement d'autres, et nous essayons ensemble de trouver une solution pratique.

Mme Priest: Vous communiquez également au Conseil du trésor le fait que des gens sont vraiment mécontents d'être obligés de remplir les formulaires d'un ministère en particulier.

M. August: Certainement.

M. Milligan: Je voudrais avoir une mise au point. Ce sondage sur la satisfaction de la clientèle du gouvernement fédéral, si vous me permettez l'expression, a été mené il y a environ 2 ans et on a ainsi appris des choses terribles. Vous essayez maintenant de corriger une partie des problèmes. Si je vous ai bien compris, vous passez en revue les ministères les uns après les autres en relevant les lacunes de chacun et en cherchant des façons d'améliorer le service et d'en estimer la qualité. Vous essayez ainsi d'élaborer un plan ou un système adapté à chaque ministère afin de lui permettre d'améliorer ses services au grand public. C'est bien cela?

M. August: Oui, *grosso modo*. On craignait que les ministères attendent qu'on les ait approchés. Nous allons donc, d'ici quelques mois, publier un guide de base afin que les ministères qui ont hâte d'entreprendre le travail ne soient pas obligés d'attendre leur tour. Tous les ministères pourront se le procurer et nous serons à leur disposition si jamais ils avaient besoin d'aide.

M. Anguish: Monsieur le président, je voudrais poser une question qui se rapporte à ce qu'a demandé M. Milligan tout à l'heure à propos de manuels servant à l'interprétation des règlements. Très souvent, des problèmes surgissent lorsque les

[Text]

government is not that they do to understand the regulations. Sometimes it might be that their interpretation and their member of Parliament's interpretation of the regulations is somewhat different from that of the department responsible for the regulations. I was wondering if you had some opinions or some knowledge as to why many of the internal departmental policy manuals for telling the public employees how to interpret the regulations are not in fact available to the public, are not available to a member of Parliament. An example I can think of is in the Unemployment Insurance Commission. I do not have access to the information which the public employees have as to how to interpret the regulations. I was wondering if you had some comments on that.

Mr. August: I am afraid I really do not. The development of a manual based on a department's statutory and regulatory responsibilities is a departmental responsibility. I was not aware that you could not get them. I thought they were by and large public knowledge.

The Chairman: I can give you another example which follows what Mr. Anguish was saying. The manual which the Department of National Revenue used for interpreting sections of the Income Tax Act was a very closely guarded secret. If you were really nice, at some point in the discussion they would show it to you; if you were not really nice, they would not. The stone wall of the officials was always, well, these are our instructions. So you would meet that stonewall and you would have to go to Ottawa to present the legal interpretation to the department there so that they could go back and get their bureaucrat off that petty, small interpretation.

• 1015

Mr. August: Yes.

Mr. Milligan: Would that be considered a problem of service to the public that you would be looking at and trying to do something about?

Mr. August: Yes, it certainly would. It would be dependent upon the department's eventually making a decision as to whether or not to move off that position but certainly the capacity to make decisions on the ground, to have a degree of flexibility, and to work from the same basic set of information is fundamental. Both the customer and the public servant have to, by and large, know what the ground rules are, and if the public servant is working from a hand that is under the table, then it is just bound to irritate and frustrate, and that is the sort of thing we are trying to remove.

Mr. Anguish: Do you suppose that maybe you could do something about that or would we have to pass an act of Parliament so that we do have access to those documents?

Mr. August: Well, I am going to try. Who knows?

Mr. Milligan: What departments are you working with now? Can you tell us what departments? Where are you at in this process?

Mr. August: We did not quite get to where we were at because, frankly, with our program somewhat hindered and slowed down by the occurrence of two elections in a twelve-

[Translation]

gens font affaire avec le gouvernement, non pas parce que ceux-ci ne comprennent pas les règlements, mais bien parce que leur interprétation de ces derniers, et celle de leurs députés, diffèrent quelque peu de l'interprétation qu'en donne le ministère responsable. Pouvez-vous m'expliquer pourquoi la plupart des manuels internes dont se servent les fonctionnaires pour interpréter les règlements ne sont pas à la disposition du public et des députés. Je songe par exemple à la Commission de l'assurance-chômage. Je n'ai pas accès aux directives dont se servent les fonctionnaires pour interpréter les règlements. Qu'est-ce que vous en pensez?

M. August: Je ne peux pas vous dire grand chose. Tous ces guides expliquant les responsabilités statutaires et réglementaires des ministères sont rédigés par les ministères eux-mêmes. J'ignorais que vous ne pouviez pas les obtenir, car je croyais que c'était des documents plus ou moins publics.

Le président: Je peux vous donner un autre exemple du genre de celui de M. Anguish. Le guide dont se sert le ministère du Revenu national pour interpréter certains articles de la Loi de l'impôt sur le revenu est un document ultra-secret. Si vous êtes vraiment bien gentil, on peut peut-être vous le montrer à un moment donné, sinon, vous ne le verrez jamais. Les fonctionnaires reprennent toujours le même refrain: "C'est la consigne". Impossible d'en tirer autre chose. On est alors obligé d'aller présenter au ministère, à Ottawa, sa propre interprétation, fondée en droit, pour faire bouger les bureaucrates.

M. August: C'est vrai.

M. Milligan: Est-ce que c'est là un problème des services au public que vous allez étudier et essayer de régler?

M. August: Certainement. Évidemment, il faudrait que le ministère décide s'il doit modifier sa position ou non, mais ce pouvoir de prendre des décisions adaptées au cas et de faire preuve de souplesse est vraiment fondamental. Le client et le fonctionnaire doivent tous deux savoir en gros quelles sont les grandes règles, mais si le fonctionnaire a quelque chose sur les genoux, il ne fera qu'irriter et frustrer le client, sentiment que nous essayons de faire disparaître.

M. Anguish: Croyez-vous vraiment pouvoir faire quelque chose à ce sujet ou serons-nous obligés d'adopter une loi rendant publics ces documents?

M. August: Je vais certainement essayer et peut-être, sait-on jamais, arriver à faire quelque chose.

M. Milligan: Avec quel ministère travaillez-vous à l'heure actuelle? Pouvez-vous nous les nommer? Pouvez-vous nous dire aussi à quel stade vous en êtes?

M. August: Nous n'en sommes pas encore là où nous devrions être parce que notre programme a été quelque peu ralenti par les deux élections qui se sont produites en l'espace

[Texte]

month period, we did not get, really, a renewed mandate until this summer; so that we are now really only in a position where we can confidently say that we will be in business in departments in about two to three months at this stage.

One department that we have been very closely identified with, to sort of do a lot of initial testing and to get our theories sort of sorted out, was Employment and Immigration. They were extremely co-operative, and very interested and very enthusiastic about making some fundamental changes in their service to the public.

Another one that has done some really very, very interesting things and are moving in this whole area is Canada Mortgage and Housing Corporation. They have developed a whole customer service process and they are using it. So that we have been involved in that.

Mr. Anguish: Do you have some comments on the proposed legislation relating to the freedom of access to information? Are you working quite closely with that, or do you have some views on it?

Mr. August: We have not really become involved in the freedom of information legislation, other than the fact that we would assume that our service bureaux opening in the regions will become, obviously, one of the points of contact for people wanting to make use of both the freedom of information and the privacy legislation. But no, as a task force, we have not really undertaken an analysis or examination of the freedom of information legislation. Naturally, it will be a part of the structure of our analysis of departmental activities but we are in a systems-building situation right now as opposed to a policy end.

Mr. Anguish: Sorry but you may have mentioned this and perhaps I did not pick it up right away. Is your task force skill functioning now, then, and receiving information?

Mr. August: Yes.

Mr. Anguish: So if a member of Parliament or a member of the public had a submission to give to you or some current concerns that they had but that they thought you maybe were not dealing with, then they could still get in touch with you?

Mr. August: Oh by all means! Absolutely, yes.

We now work for Mr. Blais, Minister of Supply and Services, and we report administratively through the Deputy Minister of Services. If there are any submissions or just comments or anything that the public would like to let us know about, we would certainly welcome them because we do not want to go back out and do another comprehensive survey because we think, until we have made some fairly substantive changes, we are going to get roughly the same thing back. Besides, if we keep asking the same questions somebody is going to get a little irritated after a while. So we are working on the basis that we have about 18 months of very hard work to do to make some substantive changes and then we will go back out and see what the result is.

• 1020

We are also building into this a process whereby we hope departments will start to do, as Canada Mortgage and Hous-

[Traduction]

de 12 mois. De ce fait, notre mandat a été renouvelé cet été seulement. C'est seulement maintenant que nous sommes en mesure d'affirmer que, d'ici deux ou trois mois, nous aurons atteint ce stade avec tous les ministères.

Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration est celui dont on a le plus parlé et avec lequel nous avons fait l'essai de nos tests et de nos théories. Il a fait preuve d'une très grande collaboration et d'un vif intérêt et il a montré beaucoup de hâte à apporter des changements fondamentaux à ses services à la population.

Un autre organisme a fait des choses vraiment très intéressantes: la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Elle a élaboré toute une formule de services aux clients qu'elle applique vraiment. Nous avons participé à tout cela.

M. Anguish: Que pensez-vous du projet de loi sur la liberté d'accès à l'information? Y avez-vous travaillé ou alors avez-vous une opinion?

M. August: Nous ne nous en sommes pas vraiment mêlé, sauf que les bureaux de services que nous allons ouvrir dans différentes régions serviront certainement de points de contact pour ceux qui veulent se prévaloir de leur droit à l'information ou encore de la Loi sur la protection de la vie privée. Notre groupe d'étude n'a toutefois pas entrepris d'étudier la Loi sur la liberté d'accès à l'information. Évidemment, nous en tiendrons compte lorsque nous analyserons les activités des ministères mais, à l'heure actuelle, nous nous appliquons plutôt à créer des systèmes plutôt qu'à élaborer des politiques.

M. Anguish: Au risque de vous faire répéter, votre groupe d'étude travaille-t-il toujours et, le cas échéant, recueille-t-il toujours des données?

M. August: Oui.

M. Anguish: Donc, si un député ou un simple citoyen voulait vous faire part de certains problèmes qu'il croyait ne pas être de votre ressort, il peut toujours communiquer avec vous?

M. August: Certainement, sans contredit.

En ce moment, nous relevons du ministre des Approvisionnements et Services, M. Blais, et nos rapports sont acheminés par le sous-ministre des services. Si la population voulait nous faire parvenir des mémoires, des observations ou n'importe quoi d'autre, nous en serions fort heureux parce que nous ne voulons surtout pas être obligés de faire une nouvelle enquête exhaustive puisque, tant qu'il n'y aura pas eu de changements concrets, on risque d'en revenir au même point. En outre, si nous posons toujours les mêmes questions, quelqu'un risque de finir par s'en indigner. Nous croyons donc avoir environ dix-huit mois de dur labeur afin d'en arriver à des changements palpables puis nous ferons une nouvelle étude pour savoir ce que cela aura donné.

Par la même occasion, nous instaurons un système que, nous l'espérons, tous les ministères respecteront comme le fait déjà

[Text]

ing is doing right now, a continuous evaluation of their client satisfaction. What are the frustrations people feel about dealing with this agency? That should be a part of anybody's business. It makes good business sense to make sure you know who your client public is and what they think of you. It is not that difficult to determine.

Mr. Anguish: Are you affected by some sort of a sunset clause? Do you terminate at some point in time down the road?

Mr. August: I suppose we all do.

Mr. Anguish: Eventually.

Mr. August: Right at the moment, I guess my life is as long as my budget, which lasts until March 31, 1982. I would foresee at least another year of the task force's existence after that.

The Chairman: I do not want to interrupt your flow here. Do you want to make some more comments? What would you prefer? Are there any other points you want to make to us, because I know we interrupted you.

Mr. August: No, that is fine. The timing of the interruption was good. Possibly I could just go through for you the four-part thrust that we are undertaking right now, because it sounds as though we have enough information to go on and do something and I do not want it to be thought that we are simply hanging back. As I am quite certain you understand, it is a very complex issue, and when you approach a deputy minister or a minister to suggest that maybe all is not well with his departmental service delivery, you are going to have to demonstrate that you know what you are talking about and that you have something workable in terms of providing a solution for it.

As for the four parts that we are really going at, the first is to encourage departments, and we are developing a process that departments can use to do a market analysis on their own business. Second is the development of guidelines that will enable departments to assess the extent to which they are meeting their goals. Third, the development of clear strategies that departments can use to implement some of the standards and guidelines and practices. We are trying to introduce some new practices to government that we think will improve the service—for example, looking at the manuals and developing a far more flexible approach to the clientele where possible. Finally, and I want to be very careful about this, we are specifically addressing the problem of the attitude and behaviour of people who are actually on the front lines dealing with the public. We all read in the newspapers horror stories about public servants being threatening or insensitive to the public, and we are trying to address this problem. We do not think the major area of concern is with the front-line public servant. We think they will respond to the system when the system changes. But we will nevertheless be addressing the behavioural and attitudinal problems of people who have to live with the system and deal with the public.

So that is the four-level approach that we are taking.

[Translation]

la Société canadienne d'hypothèques et de logement, à savoir une évaluation permanente de la satisfaction des clients. On veut savoir ce qui peut frustrer les gens dans leurs relations avec les divers organismes. Tout le monde devrait s'en préoccuper. Il ne peut qu'être rentable de connaître son client et de savoir ce qu'il pense de soi. Ce n'est d'ailleurs pas si difficile à découvrir.

M. Anguish: Votre groupe doit-il disparaître à un moment ou à un autre?

M. August: Nous le devons tous.

M. Anguish: A la longue.

M. August: Pour le moment, je crois que nous existerons tant et aussi longtemps que nous aurons un budget, soit jusqu'au 31 mars 1982. Je crois que le groupe continuera d'exister encore un an après cette date.

Le président: Je ne veux surtout pas vous interrompre. Voulez-vous faire d'autres observations? Que préférez-vous? Je me rends bien compte que nous avons interrompu; voulez-vous ajouter quelque chose?

M. August: Non, c'est parfait. Il était temps que l'on m'interrompe. Je devrais peut-être vous exposer le projet en quatre volets que nous entreprenons justement, puisque nous semblons avoir suffisamment de renseignements pour en faire quelque chose. Je ne veux pas vous donner l'impression que nous retardons les choses par plaisir. Comme vous le savez certainement, c'est une question fort complexe. Lorsque l'on doit annoncer à un sous-ministre ou à un ministre que tout n'est pas rose dans les services prodigués par son ministère, il vous faut prouver que vous êtes sûr de ce que vous dites et que vous pouvez suggérer une solution pratique.

Quant aux quatre volets du projet, le premier c'est d'encourager les ministères à faire une étude de marché, pour leurs services; nous avons d'ailleurs mis au point un mécanisme dont les ministères pourront se servir. Le deuxième, c'est l'élaboration de directives qui permettront aux ministères d'évaluer dans quelle mesure ils atteignent leurs objectifs. Le troisième, c'est la mise au point de stratégies bien définies que pourront suivre les ministères pour l'application de certaines normes, directives et pratiques. Nous essayons de faire adopter au gouvernement de nouvelles méthodes qui devraient améliorer le service; par exemple, rechercher dans les guides des éléments permettant d'assouplir les relations avec la clientèle. Enfin, le quatrième volet, le plus délicat, c'est étudier l'attitude et le comportement des gens qui font directement face au public. Nous avons déjà l'occasion de lire des articles sur des fonctionnaires qui auraient menacé des citoyens ou qui se seraient montrés particulièrement insensibles. Nous voulons régler ce problème. Nous croyons d'ailleurs que ces fonctionnaires sont la cause des problèmes. Leur attitude devrait changer avec le système. Mais nous étudierons quand même les problèmes de comportement et d'attitude de ceux qui doivent appliquer le système et traiter avec le grand public.

Voilà donc le projet en quatre volets que nous allons mettre en œuvre.

[Texte]

The Chairman: Could I ask you a couple of questions?

• 1025

Mr. August: By all means.

The Chairman: On page 4 of the paper that we have received, you indicate that the experiment in North York, which is in my riding, was unsuccessful. Could you just tell me why?

Mr. August: Yes. It was badly handled. This was an experiment that started in a very ad hoc way. What they did was take a government information inquiry centre that was created for the Canadian National Exhibition and move it up into North York because the building opened and they wanted something in the front hall. There was no policy direction in terms of someone who could put together the basic information requirements that were needed to make the thing successful; there was no real approach to what you were trying to do with that and how to operate it. It got left more or less to Public Works to try to handle, and the result was that it became simply a directory assistance operation for that data. People would come in and say, where is the men's washroom? or where is the passport office? or whatever, and only about 4 per cent of the questions were actually substantive in nature, so it was for that reason. That was one of the pieces of evidence that we have that this whole inquiry business required very careful examination and evaluation and why we are into a pilot project this year rather than just simply developing and delivering a whole system.

The Chairman: How is that building working out now?

Mr. August: I think it is starting to work rather well.

The Chairman: When was the last monitoring you did on it?

Mr. August: On the North York? On the building itself?

The Chairman: Yes.

Mr. August: We closed the inquiry centre down and frankly, we have not monitored the building.

The Chairman: If you hear anything, let me know quickly, will you?

Co-operation from departments. Are you getting good co-operation from every department you are going to?

Mr. August: As in any other situation, there is a varied degree of co-operation, some greatly enthusiastic, some a little cynical. Let me put it this way. We have not run into any real stone walls at all.

I might say that what we did do right in the beginning was organize and create an advisory board on service to the public for co-ordinative purposes, which includes in it all the major delivery departments, so that everything we do is with the knowledge, albeit sometimes reluctant, nevertheless with the agreement of all the major departments who are delivering service, and that document that you have, for example, was sort of fought out with them before it was presented, so they are aware of everything we are doing and they have by and large agreed to it. As I say, there are varying degrees. Mostly,

[Traduction]

Le président: Me permettez-vous de poser quelques questions?

M. August: Certainement.

Le président: À la page 4 du document qu'on nous a fait parvenir, vous parlez d'une expérience malheureusement qui a eu lieu dans North York, justement ma circonscription. Pouvez-vous m'expliquer pourquoi?

M. August: Certainement. L'expérience a été mal menée. Elle a commencé d'une façon assez spéciale. On a déménagé à North York un centre d'information du gouvernement qu'on avait créé pour l'exposition nationale, parce qu'on inaugurerait un nouvel édifice et qu'on voulait installer quelque chose dans le hall d'entrée. Personne ne s'est chargé de recueillir les renseignements de base qui auraient pu assurer le succès de l'expérience. Personne n'a réfléchi à la raison d'être du service et à sa façon de l'administrer. Finalement, on a plus ou moins laissé tout cela à la discrétion du ministère des Travaux publics qui en a fait finalement un simple service d'assistance annuaire. Les gens se présentaient pour demander où était les toilettes des hommes, où se trouvait le bureau des passeports, etc. Seulement 4 p. 100 des questions étaient vraiment substantielles. Cela nous a permis de constater que les services d'information devaient faire l'objet d'une étude approfondie et d'une très bonne évaluation. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons lancé cette année un projet pilote au lieu de nous en tenir à l'élaboration sur papier de tout un système.

Le président: Que fait-on de cet édifice maintenant?

M. August: Je crois que les choses commencent maintenant à très bien aller.

Le président: A quand remonte la dernière vérification?

M. August: De l'édifice dans North York?

Le président: Oui.

M. August: Nous avons fermé le centre d'information et nous n'avons pas vérifié ce qu'il advenait de l'édifice.

Le président: Si vous en entendez parler, pourriez-vous m'en informer?

Pour ce qui est de la collaboration entre ministères, avez-vous l'impression d'obtenir la collaboration de tous ceux avec lesquels vous faites affaire?

M. August: Évidemment, comme partout ailleurs, il y a toute une gradation de collaboration, qui va de l'enthousiasme au cynisme. Disons que nous ne nous sommes pas encore heurtés à un mur de briques.

Au tout début, nous avons décidé de créer et d'organiser un comité consultatif sur les services à la population dont le but serait de coordonner l'activité de tous les grands ministères de services. De cette façon, ceux-ci savent tous ce que nous faisons et nous ont donné leur autorisation, même s'ils l'ont fait parfois avec réticence. Ce document que vous avez reçu leur a été imposé à eux d'abord. Ainsi, ils sont parfaitement au courant de nos activités et ils y ont plus ou moins consenti. Le plus grand problème demeure le cynisme de certains qui se

[Text]

I guess, our major problem is a little bit of cynicism as to whether or not anything can really be accomplished. That is probably the most serious problem.

The Chairman: Have you looked at our preliminary report on regulatory reform?

Mr. August: Yes.

The Chairman: Do any of the issues you are addressing arise in our report?

Mr. August: Not directly. Possibly I have not . . . the preliminary report of the special committee?

The Chairman: The discussion paper. It is this one here on regulatory reform.

Mr. August: Oh, no, we have not seen that. Excuse me.

The Chairman: We are trying to deal with the process by which regulations are promulgated, implemented, etcetera, trying to deal with a lot of the complaints of the regulated—reducing the paper burden, speeding up the process, better delivery of services.

What would you think about departments and regulatory agencies having to provide an annual, say, quality of service report that would be tabled in public? First of all, is that type of thing quantifiable? Is it something that can be done? I assume that your basic data relates to bitches and complaints?

• 1030

Mr. August: Yes. But we do have a fair catalogue of success stories as well in which we are trying to keep a balance. We have avoided deliberately asking departments for an annual plan or an annual report on the success against that plan, simply because at this stage especially we did not want to have it considered just as another one of the annual plans and reports that the government asks for. There are a considerable number of them. We wanted it to be taken at this stage as something central to the management of the department and not as just something that is the subject of an annual report, and really not necessarily something to be put in the perspective of the department.

In the long run, I think yes, a department should and can be asked to report on its success in dealing with its clientele. However I think it would be best to let departments determine just how that would work within their own administrative or management framework and establish real management goals so that then the report would be meaningful. I think it should be something that departments could do as a matter of course, although it would just be premature I think at this time. Certainly in terms of the regulatory activity. I suspect that they could give you realistic and meaningful reports but, in terms of the whole concept of service delivery in all its manifestations and corners, from our own point of view we decided to hold off for a year.

Mr. Milligan: Mr. August, what you decided to hold off on was in effect a report by departments to a task force, or some internal government report?

Mr. August: Exactly; yes.

[Translation]

demandent si nous arriverons vraiment à faire quelque chose ou non.

Le président: Avez-vous regardé notre rapport préliminaire sur la réforme de la réglementation?

M. August: Oui.

Le président: Certains des problèmes que vous étudiez sont-ils soulevés dans votre rapport?

M. August: Pas directement. Pardon, parlez-vous du rapport préliminaire du comité spécial?

Le président: Du document de travail. Ce rapport-ci sur la réforme de la réglementation.

M. August: Excusez-moi. Non, je n'ai pas vu ce rapport-là.

Le président: Nous nous attachons à tout le processus de la réglementation, à savoir la promulgation, l'application des règlements et tout le reste; nous nous intéressons également à des tas de plaintes sur . . . réduire la paperasserie, accélérer le processus, améliorer les services.

Que diriez-vous de l'obligation pour les ministères et organismes de réglementation de fournir un rapport annuel sur la qualité de leurs services, rapport qui serait publié? Tout d'abord, croyez-vous que cela soit quantifiable? Je suppose que vos données de base découlent surtout de plaintes et d'observations, n'est-ce pas?

M. August: Oui. Nous avons quand même tout un répertoire de belles histoires; nous essayons donc de maintenir un certain équilibre. Nous avons délibérément évité de demander aux ministères un plan ou un rapport annuel parce que nous ne voulions pas, surtout à ce moment-ci, que notre travail soit considéré comme un plan ou un rapport annuel de plus qu'exigerait le gouvernement. Il y en a déjà beaucoup. Nous voulions être considérés comme une part inhérente à la gestion d'un ministère et non pas comme le sujet possible d'un rapport annuel. Ce ne serait d'ailleurs pas une façon de s'attirer la sympathie d'un ministère.

A longue échéance, nous devons demander au ministère de faire rapport de ses succès auprès de sa clientèle. Toutefois, il vaut mieux laisser les ministères décider de la meilleure façon d'y parvenir dans leur cadre administratif ou gestionnel propre et établir eux-mêmes des objectifs réalistes. Cela donnerait plus de valeur au rapport. Les ministères pourraient le faire dès maintenant mais il serait prématuré de l'exiger. Pour ce qui est de la réglementation, ils devraient pouvoir vous présenter des rapports réalistes et significatifs, mais pour ce qui est des services et de leurs multiples facettes, nous avons préféré attendre encore un an.

M. Milligan: Monsieur August, vous avez décidé de retarder la présentation du rapport des ministères au groupe d'étude, bref, un rapport gouvernemental interne, n'est-ce pas?

M. August: C'est bien cela.

[*Texte*]

Mr. Milligan: Okay, I understand that. What was being talked about here was a report to Parliament.

Mr. August: Ah, well, I see.

Mr. Milligan: I wonder if perhaps the same reason that you held off might apply in this case—that is the suggestion of a quality-of-service report to Parliament annually in which departments have to identify complaints received, categorize them and give some idea of the success with which they resolved them, and a description of the processes and procedures they have available to deal with this monitoring and assuring service. Do you think that a requirement for a report at this stage before the departments have really had a chance to look at their system, their operation in this area and to deal with your project, would traumatize it? Do you think it would be counterproductive if the requirement were introduced now as opposed to say 18 months or two years down the road when they have had a chance to familiarize themselves and work out some of these problems?

Mr. August: Without having thought it through, I have a gut feeling that you would get a more meaningful report, one that they really put together with a degree of thought and enthusiasm, if you waited 18 months. Naturally, a report now would be based on the natural defensive instincts of the department to try to establish that it really has a pretty good track record; then, once that would be set in stone, it would be hard to get them off that possibly. It becomes a little more difficult.

Mr. Milligan: Is it possible that a requirement at this stage might also impair the effectiveness of your project?

Mr. August: I think it would be beneficial to us if they knew that 18 months to 2 years down the road they were going to have to begin this process. It is hard to assess whether or not the immediate implementation of it would cause us—you have both sides: it would raise the level of consciousness of the service requirement, which is what we are trying to do, so it would help that way; but on the other hand it does build in rigidities which may not be too productive at this point.

• 1035

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. August: I was wondering about the pilot project in Edmonton. I was just quickly glancing through this report and I noticed a number of different types of options are proposed. It is tough, naturally, when you are just glancing through it, to understand what the difference is between these various kinds of options or what features each one entails. Is the pilot project in Edmonton one of the inquiry systems referred to in here? Which one is it?

Mr. August: Yes, it is. Edmonton is one of the four full-service bureaux we will be opening.

Mr. Berger: Which one would it be? You have here, for example, on page 19 of one of your appendices, I think, "Proposed Options". You have (a) Federal Presence, (b) Multi-level Government Sponsorships, (c) Community Based, (d) Accountability, (e) Department of Public Enquiry Service.

[*Traduction*]

M. Milligan: Je comprends. Nous voulions, nous, plutôt parler d'un rapport au Parlement.

M. August: Ah bon.

M. Milligan: Vos raisons pour ce retard pourraient peut-être s'appliquer dans ce cas-ci, à savoir un rapport annuel au Parlement sur la qualité des services, dans lequel les ministères devraient faire part des plaintes reçues, par catégorie, expliquer comment ils ont remédié et avec quels résultats, puis décrire les mécanismes permettant d'assurer les services et d'en contrôler la qualité. Croyez-vous que l'on traumatiserait les ministères si on exigeait d'eux dès maintenant un rapport avant même qu'ils aient eu l'occasion d'étudier leur propre système et de le comparer à votre projet? Croyez-vous même qu'il serait contre-indiqué de l'imposer dès maintenant et non pas seulement dans un an et demi ou deux ans quand ils auront eu l'occasion de se familiariser avec leur mode de fonctionnement et de régler certains de leurs problèmes?

M. August: Je n'ai pas vraiment réfléchi, mais j'ai l'impression que si vous attendiez 18 mois, vous recevriez un rapport beaucoup plus senti, fait avec enthousiasme. Évidemment, un rapport maintenant déclencherait l'instinct de défense naturelle des ministères qui essaieraient de présenter un très beau dossier. On aurait du mal à les faire bouger de leur position par la suite.

M. Milligan: Se pourrait-il que l'imposition d'une telle exigence maintenant nuise à votre projet?

M. August: Je crois qu'il serait beaucoup plus utile que les ministères se sachent obligés de préparer un rapport dans un an et demi ou deux ans seulement. Il est difficile de savoir si l'application immédiate de cette mesure nous porterait préjudice ou non. Il y a deux côtés à la médaille: d'une part, les ministères seraient davantage sensibilisés aux besoins des services, ce que nous visons et donc ce qui nous aiderait, mais, d'autre part, cela entraînerait un durcissement qui ne peut pas être constructif.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, Monsieur le président.

Monsieur August, je m'interroge à propos du projet-pilote mené à Edmonton. J'ai lu ce rapport en diagonale et j'y ai noté divers types d'options proposées. Lorsque l'on jette un coup d'œil rapide, il est difficile de bien saisir la différence entre ces diverses options et de bien comprendre ce que chacune représente. Ce projet-pilote à Edmonton correspond-t-il à l'un des systèmes d'enquêtes dont on parle ici? Le cas échéant, lequel?

M. August: Oui. Edmonton est l'un des quatre centres de services que nous allons ouvrir.

M. Berger: Lequel serait-ce? Vous avez, par exemple, à la page 19, dans l'un de vos appendices, les options proposées dont: une présence fédérale, une tutelle de plusieurs paliers gouvernementaux, un service d'imputabilité dans la collectivité et, enfin un service ministériel d'enquête publique.

[Text]

Mr. August: It is in (a).

Mr. Berger: So it can be presumed to have all the features outlined in (a) here.

Mr. August: That is right.

Mr. Berger: I noticed also that one in there, under accountability, seems to have a fair amount of involvement with the Member of Parliament. That is an option which is not being put into practice anywhere at the present time, I gather.

Mr. August: At this stage, because we had a completely separate thrust towards whatever we could do to improve the access through members' constituency offices, we felt it would be redundant.

Mr. Berger: On page 15 of one of the appendices of this report, again, you mention the Citizens' Advice Bureaux Service in the United Kingdom. You say that:

... 700 local bureaux respond to three million enquiries annually. They receive co-ordination and some training from the Central UK Government, but not direct funding.

How are they funded?

Mr. August: United Way-type local councils, voluntary associations; the usual. It is somewhat similar to the CIC's in Ontario, where they have a variety of different funding services.

Mr. Berger: What CIC's?

Mr. August: Community Information Centres. There is a whole string of them throughout Ontario. They receive funding from the municipality, the provincial government, possibly Employment and Immigration, a local LIP grant or something—a variety of funding.

Mr. Berger: Have you explored that kind of possibility for Canada, of getting together with municipal—you have talked about having this referral system for telephones where you get together with the provinces and the municipalities. How about establishing this kind of a service in Canada—walk-in centres in communities which would be joint federal-provincial-municipal creatures?

Mr. August: It is a distinct possibility. We have had fairly extensive discussions with the CIC organizers in Ontario. In fact, at one stage we were intending to include them in the pilot arrangements. The problem is, frankly, it is a rather enormous organizational problem with a country the size of Canada and with a variety of provincial government attitudes towards local information groups. It is the sort of thing that grew up almost from the grass roots in England and it is the sort of thing that is very difficult to impose or have as a government initiative. It almost has to be a ground up initiative, but it is a very, very good way of providing information on a broad base to citizens. It is an extremely good way and it is something that has been in the back of our minds and certainly, depending on the results of our next year, we will probably raise it again as a possibility.

[Translation]

M. August: Il s'agit du premier cas.

M. Berger: On peut donc présumer que ce centre a tous les services prêtés à ceux de la première catégorie.

M. August: C'est exact.

M. Berger: Je remarque aussi quelque chose sous la rubrique de l'imputabilité où l'on peut noter une grande participation d'un député. En pratique, il n'y a rien de tel à l'heure actuelle.

M. August: Pas encore, car nous avons dû mettre surtout l'accent sur la facilitation de l'accès aux services par l'entremise des bureaux de députés dans les circonscriptions. Nous avons craint le double emploi.

M. Berger: A la page 15, dans l'un des appendices du rapport, vous parlez du réseau de bureaux qui existe au Royaume-Uni sous l'appellation *Citizens' Advice Bureaux Service*. Vous dites, et je cite:

... 700 bureaux locaux répondent chaque année à 3 millions de questions. Le gouvernement central du Royaume-Uni assure la coordination et une partie de la formation mais ne verse aucune subvention directe.

Comment se financent-ils alors?

M. August: Il y a des conseils locaux du type de Centraide et des associations de bénévoles; les méthodes habituelles quoi. Ils se comparent un peu aux CIC de l'Ontario où l'on trouve divers services de financement.

M. Berger: Qu'est-ce qu'un CIC?

M. August: Un centre d'information communautaire. Il y en a tout un réseau en Ontario. Ces centres sont financés par les municipalités, le gouvernement provincial, probablement le ministère de l'Emploi et de l'Immigration, grâce aussi à un projet PIL ou à une autre subvention.

M. Berger: Avez-vous exploré cette possibilité pour l'ensemble du Canada; on pourrait, de concert avec les gouvernements provinciaux et les municipalités, avoir un service de références téléphoniques. Comment peut-on mettre sur pied au Canada un réseau de centres faciles d'accès qui seraient administrés conjointement par les administrations fédérale, provinciale et municipale?

M. August: C'est faisable. Nous avons longuement discuté avec les organisateurs des CIC de l'Ontario. A un moment donné, nous avons même songé à les faire participer au projet pilote. Le problème reste l'organisation d'un tel réseau dans un pays aussi vaste que le Canada. En outre, les gouvernements provinciaux n'ont pas tous la même attitude face aux groupes d'information locaux. C'est une chose qui nous est venue d'Angleterre et il est difficile de l'imposer ou de faire intervenir le gouvernement. Il faut que cette initiative vienne d'en bas, mais c'est un excellent moyen d'informer un large secteur de la population. C'est une excellente idée, et il est certain qu'en fonction des résultats de notre prochain exercice, nous envisagerons sans doute encore une fois cette possibilité.

[Texte]

• 1040

Mr. Berger: You mentioned employment and immigration and that is a particular interest of mine because I have had many people who have come to me over the past year and half that I have been an MP who have dealt with Canada employment centres or manpower offices, and these are people who are looking for jobs, and have had the benefit—and I say “benefit” advisedly—of counselling by officials of Canada manpower centres.

They do not know the first thing about how to look for a job. They do not know how to write up an application or to go into an interview. They do not know what a curriculum vitae is. The Canada employment centres publish a booklet “How to look for a job”, and I find these to be very useful booklets, and I use them in the sort of impromptu job counselling courses that I give to these people and they do not even know of the existence of these booklets, which I find, as I say, are tremendous booklets. There is a course which is offered by the Canada employment centres called “The Dynamic Method of Looking for a Job”. They have never even heard that the course exists. When you call up the Canada employment centres and ask them if the course is on, they invariably say, well, there will be one in several months time or the person who is giving the course has just left and we are waiting for somebody to come and so forth.

I believe that this past weekend I heard on the radio—I do not have my notes, but I wrote it down—that Statistics Canada came out with a survey which showed that the Canada manpower centres are the last on the list for methods to find jobs that graduating students or people who are looking for jobs use. They go to private employment agencies, they do any number of things, but the last thing, and the least effective method is to go to a Canada employment centre.

I have a great deal of difficulty not being cynical about the whole damn thing but I think the government basically just cannot give services because it has become too big and too complex. I think, however, that there has to be some sort of a way of making government agencies more responsive to the people and that is what you are trying to figure out. Now one suggestion that I made to the Minister of Employment and Immigration several months ago, and he thought it was an interesting idea, but I never heard from him about it again—naturally he is overwhelmed with all the things he has to do—is that frankly the only way to do a lot of these things is through MPs. I have a lot of faith in MPs. Perhaps I have a vested interest, but we are the guys, we are the people who take the flack when something goes wrong. We are on the front lines. When something goes wrong people call us. Also we have to perform, otherwise we are kicked out every three or four years, which means that we have the biggest incentive of anybody really to see that these things operate properly, so what I have suggested is why do you not take your local member of Parliament and put him on the board of directors of the local CEC.

You know, I walk into the CEC and I meet the director and shake his hand, and have a cup of coffee with him, and talk to

[Traduction]

M. Berger: Vous avez parlé de l'emploi et de l'immigration, et c'est un sujet qui m'intéresse particulièrement car, depuis 18 mois que je suis député, beaucoup de gens s'adressent à moi; ils sont à la recherche d'un emploi et ils ont bénéficié, je dis bien «bénéficié», des services d'orientation des centres de main-d'œuvre.

Ils ne savent absolument pas comment s'y prendre pour trouver du travail. Ils ne savent pas comment rédiger une demande ou comment passer une entrevue. Ils ignorent ce qu'est un curriculum vitae. Les centres de main-d'œuvre du Canada publient des brochures, que je trouve très utiles, sur la manière de chercher du travail, et je m'en sers dans les petits cours improvisés que je donne à ces gens-là alors qu'ils ignorent jusqu'à l'existence de ces brochures qui, je le répète, sont extraordinaires. Les centres de main-d'œuvre du Canada donnent un cours sur la façon de chercher du travail. Ils n'ont jamais entendu parler de ce cours. Quand on appelle les centres de main-d'œuvre pour leur demander si le cours se donne, on s'entend invariablement répondre que le cours se donnera dans quelques mois ou bien que la personne qui donne ce cours vient de partir et qu'on attend son remplaçant, et ainsi de suite.

Au cours du dernier weekend, je n'ai pas mes notes, mais je l'ai écrit quelque part, j'ai entendu à la radio que, d'après un sondage de Statistique Canada, les centres de main-d'œuvre se plaçaient au dernier rang sur la liste des moyens auxquels font appel les jeunes diplômés ou les gens qui cherchent du travail. Ils s'adressent à des agences privées et ils ont recours à des moyens divers, mais la méthode la moins efficace et qu'on utilise en tout dernier lieu consiste à s'adresser aux centres de main-d'œuvre du Canada.

J'ai du mal à cacher mon cynisme devant pareille situation, mais je crois que l'État est incapable d'assurer des services parce que l'administration est devenue trop vaste et trop complexe. Pourtant, je crois qu'il doit bien y avoir une façon de rendre les organismes gouvernementaux plus responsables vis-à-vis des gens, et c'est précisément ce qu'on recherche. Il y a plusieurs mois, j'ai fait une suggestion au ministre de l'Emploi et de l'Immigration, qui a trouvé l'idée intéressante, mais il n'en a plus jamais reparlé; bien sûr, il est débordé de travail. Franchement, le meilleur moyen de résoudre la majorité de ces problèmes, c'est de passer par les députés. Je fais énormément confiance aux députés. J'ai sans doute un parti pris, mais c'est nous qui accusons le coup quand les choses tournent mal. Nous sommes en première ligne, lorsque quelque chose ne va pas, les gens nous appellent. Par ailleurs, nous devons agir, sinon on se débarrasse de nous au bout de trois ou quatre ans, ce qui signifie que nous sommes plus motivés que n'importe qui pour veiller à ce que les choses fonctionnent normalement; et, par conséquent, pourquoi ne pas s'adresser à son député et le placer au conseil d'administration des centres locaux de main-d'œuvre, comme je le propose?

Vous savez ce que c'est; je vais au bureau de main-d'œuvre où je rencontre le directeur; je lui serre la main, je prends une

[Text]

him about his problems. I might do this once a year or once every six months or something, depending upon my own initiative, but there is no formal method for, really, his reporting to us or telling us what his problems are or telling us what he would like to do and what he has not been able to do because he cannot get it through Treasury Board or he cannot get it up in his department or so forth. So I felt that perhaps an idea would be to take MPs and put them on, as I say, form a board of directors for your CIC which could include MPs, local businessmen and so forth and try to get more community involvement in the activities that are being carried out by these agencies, I do not know whether it is by CIC or CEC or what it is.

• 1045

The same thing applies, I suppose, to other government agencies. I think there has to be some sort of way of opening them up and making them more responsive to the government, and I feel that there is perhaps a role that can be played by members of Parliament there.

Another thing is, and it is just a question which I have asked myself in hearing you talk, is there any way of approximating private industry in service delivery? Is there any way of getting the public to . . . I know somehow you cannot say the public would pay for these services, but I am sure there are things such as complaint forms and so forth . . .

Mr. Milligan: Satisfaction guaranteed or money back?

Mr. Berger: Something like that. Say that each time a customer was dissatisfied with something, he could fill out a form and the department would be fined a nominal sum of \$1 or something like that, so the one at the end of the year that was fined the most, you would fire the deputy ministers and everybody else in the department.

The Chairman: Yes, but David, our budgetary deficit is over \$14 billion.

Mr. Berger: You are fining them, take it out of their pockets, maybe. I am just saying, is there some sort of way we can approximate private industry in the delivery of services?

I know one thing that my staff in the constituency could probably benefit from is, perhaps, some familiarization, some courses, for example. We have had courses on the Hill here, but I quite frankly have not got the time to sit down with my secretary for a week and explain to her everything that she should know about the government departments, and I do not think that a one-day course or a two-day seminar is sufficient. Some of these people could benefit from a one-week or two-week training period. I am talking about an intensive course where they would come out and they would have a damn good grasp at the end of the services offered by the federal government. They could be given, for example, drafts of letters that they should use on such and such an occasion, a whole manual of how to deal with the federal government. They are down there on the line every day from 9 to 5 and people walk in and so forth.

[Translation]

tasse de café avec lui et je lui parle de ses problèmes. Cela peut m'arriver à peu près une fois tous les six mois ou une fois par an, de ma propre initiative, mais il n'existe aucune voie officielle grâce à laquelle il nous rendrait compte de ses problèmes ou il nous parlerait de ce qu'il voudrait faire et qu'il ne peut pas faire, soit parce que le Conseil du trésor s'y oppose ou parce qu'il ne parvient pas à faire bouger son ministère, et ainsi de suite. Par conséquent, je trouve qu'il faudrait peut-être constituer, pour chaque centre de main-d'œuvre, un conseil d'administration où siègeraient des députés, des chefs d'entreprises de la région, et ainsi de suite, afin qu'il y ait une participation locale plus active aux activités de ces organismes, que ce soit les CIC ou les CEC, je ne sais pas comment on les appelle.

Cela vaut aussi, je crois, pour les autres organismes de l'État. Il doit bien y avoir un moyen de les rendre plus ouverts et plus responsables vis-à-vis du gouvernement, et j'estime que les députés ont peut-être un rôle à jouer.

Par ailleurs, et c'est une simple question que je me suis posée en vous entendant parler, peut-on, en matière de prestations de services, obtenir le même niveau que dans le secteur privé? Peut-on faire en sorte que le public . . . d'une certaine façon, je sais qu'on ne peut pas demander aux gens de rémunérer ces services, mais je suis sûr qu'il existe des choses comme les formules de réclamation . . .

M. Milligan: Satisfait ou remboursé?

M. Berger: Quelque chose du genre. Admettons que chaque fois qu'un client est mécontent, il remplit un formulaire, et on impose au ministère une amende symbolique de \$1, par exemple de sorte qu'à la fin de l'année, on licencie les sous-ministres ou les responsables du ministère qui auront été les plus souvent sanctionnés.

Le président: Oui, David, mais notre déficit budgétaire dépasse 14 milliards de dollars.

M. Berger: Vous leur faites payer une amende; faites en sorte que cela sorte de leurs poches. Simplement, y a-t-il un moyen d'obtenir des services de même qualité que dans le secteur privé?

Une chose est certaine, une information, des cours, par exemple, seraient sans doute profitables aux gens que j'emploie dans ma circonscription. Nous avons eu ici des cours sur la Colline mais, bien franchement, je n'ai pas eu le temps de passer une semaine avec ma secrétaire pour lui expliquer tout ce qu'elle devrait savoir sur les ministères, et je ne crois pas qu'une ou deux journées de cours ou de séminaires suffisent. Un stage d'une ou deux semaines serait profitable à certains de ces gens-là. Je songe à un cours intensif dont ils sortiraient en connaissant très bien les services assurés par l'administration fédérale. On pourrait, entre autres, leur donner des exemples de lettres dont ils pourraient se servir en telle ou telle occasion, un manuel complet sur la manière de traiter avec l'administration fédérale. Ils sont en première ligne tous les jours, de 9 h 00 à 17 h 00, et ils reçoivent le public.

[Texte]

I have also had to struggle with trying to put together a display sort of library or shelf which contains pamphlets from different government services. I have to call up each one of the departments myself and make sure we have all the up-to-date pamphlets and make sure they are all displayed in the office and so on and so forth.

• 1050

I believe through members of Parliament we can achieve a lot of these goals, but I think we need a bit of help in that area. I personally would like to see you pay a bit more attention to that. I realize what you said about just getting back on the rails in July or August of this year, but it would be nice to see some things happen quickly. Quite frankly, I think from the way you are shaking your head you think there is some merit in what I am saying. It would be nice if something could be done on this, not a year from now, but in the next couple of months.

Mr. August: I agree. The package we are putting together for M.P. offices is virtually precisely what you have suggested. We have talked about putting some money in to help put display racks in, to offer a co-ordinated service so publications are provided without you having really to hunt around for them. We specifically included an orientation program for constituency staff, because last year we did a quick survey of some of the members and some of their problems, and these are all things that essentially are unique. They all came out and we visited some constituency offices and it became very evident that this would be very, very useful and a very effective way of getting the members' offices and getting the whole process into the system so it is recognized and accepted. For example, the one thing we were recommending especially for rural members is that we put members' constituency offices in the telephone book with toll-free access and the whole thing. So we would be glad to send you a copy of the proposal we are putting forward. We will have that wrapped up in a very short period of time. I could not agree with you more. I want to see it in before Christmas.

The Chairman: Mr. Anguish, did you have a question?

Mr. Anguish: I do not have any questions, but I am very interested in the subject—the sort of things Dave has brought up as well.

The Chairman: I am very interested in them as well.

Mr. Anguish: You do not want us to go into them.

The Chairman: The problem is we are running out of time. I can see this task force being a tremendous help to me as a member of Parliament in servicing my constituents.

Could I just ask you a question?

Mr. August: Yes.

The Chairman: Is there any way you feel our task force on regulatory reform can be of assistance to yours?

Mr. August: Absolutely. I consider the work you are doing as fundamental to any real major successes we are going to

[Traduction]

Il a également fallu que je me batte pour essayer de constituer une petite bibliothèque qui contient des brochures sur les différents services administratifs. Je dois appeler moi-même chaque ministère pour obtenir les brochures les plus récentes et je dois veiller à ce qu'elles soient toutes bien en vue dans le bureau, et ainsi de suite.

Je suis persuadé qu'on pourrait atteindre la majorité de ces objectifs par l'intermédiaire des députés, mais je crois qu'on doit nous aider un peu dans ce domaine. Je comprends que vous ayez dû vous remettre en piste en juillet ou en août dernier, comme vous l'avez dit, mais ce serait bien si les choses se mettaient à bouger rapidement. Bien franchement, à en juger par la manière dont vous hochez la tête, je crois qu'il y a du vrai dans ce que je dis. Ce serait bien si on faisait quelque chose à ce propos, non pas dans un an, mais dans quelques mois.

M. August: Je suis d'accord. Ce que nous sommes en train de préparer pour les bureaux des députés rejoint précisément ce que vous avez préconisé. Il a été question d'engager un peu d'argent pour aider à mettre en place des présentoirs, pour assurer une coordination afin que les publications vous soient adressées sans que vous ayez à les dénicher vous-même. A cela, nous avons ajouté un programme d'orientation destiné aux employés des circonscriptions, car, l'an dernier, nous avons effectué un rapide sondage auprès des députés pour connaître leurs problèmes, et toutes ces choses-là sont à peu près uniques en leur genre. Nous avons visité quelques bureaux de circonscription et il s'est avéré que ce serait là un moyen extrêmement utile et très efficace de faire intervenir dans le système le personnel employé par les députés pour que ce soit reconnu et accepté. Par exemple, nous avons recommandé que le numéro de téléphone des bureaux de circonscription, en particulier dans les circonscriptions rurales, soit inscrit dans l'annuaire et qu'on puisse y accéder gratuitement. C'est avec plaisir que nous pourrions vous transmettre un exemplaire des propositions que nous avons formulées. Cela sera terminé sous peu. Je suis entièrement d'accord avec vous. Je tiens à ce que ce soit prêt avant Noël.

Le président: Vouliez-vous poser une question, monsieur Anguish?

M. Anguish: Non, mais le sujet m'intéresse énormément, de même que les propositions de Dave.

Le président: Elles m'intéressent beaucoup.

M. Anguish: Vous ne voulez pas qu'on en parle.

Le président: Le problème est que le temps va nous manquer. En tant que député, je crois que ce groupe de travail me sera d'un grand secours auprès de mes administrés.

Puis-je vous poser une simple question?

M. August: Oui.

Le président: Pensez-vous que notre groupe de travail sur la réforme de la réglementation peut vous aider?

M. August: Absolument. J'estime que votre travail sera déterminant car, à bien des égards, une réforme de la régle-

[Text]

have, because in many respects regulatory reform is the cornerstone to any really dramatic improvement in . . .

The Chairman: Could you do us a favour, then, and if you have a chance to look at what we are doing here in our preliminary report, which indicates some of the "directions"—if you could get back to us with any suggestions, we would be happy to hear from you on it and on how it could co-ordinate with your work.

Mr. August: Absolutely. I would be delighted to, and certainly we would be very happy to come back any time you want to pursue this.

Mr. Berger: I would just like to say the language you are using, the way you have gone about your work with a marketing study, and the fact that you refer to people as public, as clients, or customers or consumers, I think is a very healthy approach for a government. I would like to encourage you in keeping it up.

The Chairman: In closing, if we could append your report to ours as an appendix—and may I echo the sentiments of the other members who spoke. I think your work can be of tremendous help. I want to thank you all very much. "Bonne chance!"

Mr. August: Okay.

The Chairman: May we have a five-minute break? We have to set up some facilities here, and then we will be ready to go.

• 1055

• 1100

The Chairman: If we could recommence, we have with us Mr. Arthur Bailey, who is Chairman of the Canadian General Standards Board.

As I understand it, Mr. Bailey, you are going to be touching on some of the activities you are involved in but I think what is of particular interest, as far as I can understand your presentation, is the fact that you are going to be discussing the use of voluntary as opposed to mandatory regulations. We wish you success in implementing this to 100 per cent in every department and every government in Canada.

Mr. Arthur Bailey (Chairman, Canadian General Standards Board): Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure to be here. I should introduce the Executive Director of the Canadian General Standards Board, Bruce Maynard; we have a Standards Officer from CGSB, Michel Legault; and we naturally decided we should bring our Parliamentary Adviser, Pierre Groulx, because after all it is a parliamentary committee and we are in that environment.

It really is a pleasure to be here because I think our subject matter deals very distinctly with what we view as an alternative to the regulatory process. We think also there is too little known about this voluntary consensus approach to doing things.

During the course of my remarks there are two basic points that I would like to make. The first one is that a process exists

[Translation]

mentation est la pierre angulaire de tout changement radical dans . . .

Le président: Dans ce cas, pourriez-vous nous faire une faveur en étudiant, quand vous en aurez le loisir, le contenu de notre rapport préliminaire où certaines orientations sont tracées; vous pourriez ensuite nous communiquer vos suggestions, car nous aimerions beaucoup que vous nous disiez comment cela s'intègre à votre travail.

M. August: Très volontiers, et c'est avec grand plaisir que nous reviendrons à n'importe quel moment pour en reparler.

M. Berger: La méthode que vous avez adoptée en effectuant une étude de marché, et le langage que vous employez puisque vous dites «le public», «les clients» ou «les consommateurs» pour parler des gens, tout cela me paraît être une très saine attitude de la part d'un gouvernement. Je vous encourage à continuer.

Le président: Pour terminer, il serait bon que votre rapport soit annexé au nôtre, et je partage les sentiments exprimés par les autres députés qui ont pris la parole. Je crois que votre travail peut s'avérer extrêmement utile. Je tiens à vous en remercier. Good luck!

M. August: Merci.

Le président: Pouvons-nous suspendre la séance pendant cinq minutes? Nous devons faire quelques préparatifs, après quoi nous serons prêts à reprendre.

Le président: Nous reprenons la séance avec M. Arthur Bailey, président de l'Office des normes générales du Canada.

Si j'ai bien compris, monsieur Bailey, vous allez nous parler de certaines de vos activités, et je crois que ce qui sera particulièrement intéressant dans votre exposé, c'est que vous allez discuter des mérites d'une réglementation volontairement assumée par opposition à une réglementation obligatoire. Nous vous souhaitons de réussir à appliquer cela à 100 p. 100 dans tous les ministères et dans toutes les administrations du Canada.

M. Arthur Bailey (président, Office des normes générales du Canada): Merci, monsieur le président. C'est agréable d'être ici. Je dois vous présenter Bruce Maynard, Directeur exécutif de l'Office des normes générales du Canada; Michel Legault, qui est chargé des normes à l'ONGC; et nous avons bien sûr décidé de nous faire accompagner par notre conseiller parlementaire, Pierre Groulx puisque après tout nous comparaissons devant un comité parlementaire.

Je suis content d'être ici, car il est évident que ce que nous proposons est susceptible, selon nous, de remplacer le processus de réglementation. De plus, nous pensons qu'on ne sait pas grand chose de la méthode qui consiste à faire les choses librement.

Mon exposé comportera deux éléments fondamentaux. Premièrement, il existe un moyen en vertu duquel les normes se

[Texte]

by which standards relating to products, services, health or safety can be developed, which will ensure a high level of voluntary compliance to the standard. It is called the consensus process and requires all interested parties to develop the standard in accordance with a well defined system and procedure. Standard can be used in lieu of or in support of regulation.

In terms of "in lieu of", we will comment on that during our presentation and give examples; "in support of" we will likewise illustrate the importance of referencing the standard as a more positive, easier and, we think, a much more cost-efficient method for the application of the regulatory role if and when needed.

The second basic point that we would like to present during our comment today is that there is a gradation or a spectrum of approaches and we use the term "to effect control over the behaviour of the private sector". We quite consciously put those words in quotes because we believe the whole basis to the regulatory approach is that someone in society certainly wants to exercise some control over what is going on. And we think there has been too little discussion of the spectrum of approaches that can be applied. We would hope that in the course of our remarks we can clearly delineate a view here that we think needs more utilization, more discussion and certainly more application.

The spectrum of approaches to standardization, we take it from no standard, what we call a complete free-choice environment, through a voluntary consensus standard, which we regard as second best to the free-choice environment; thirdly, a "voluntary consensus standard mixed and matched with a voluntary certification program"—and we have a very specific example to illustrate that point on today; fourthly, a "consensus standard made mandatory by regulation" and the regulatory authority using voluntary certification program is its basic policing method; and, finally, to the right end of the spectrum, we talk about the "regulatory standard developed and policed by government officials", with a choice limited by laws defined by government officials.

That is the spectrum that we think needs a little more understanding, needs a little more airing, because I think there is ample evidence that the upper end of that spectrum is too little used; I think it is self-reliance and self-compliance.

• 1105

I guess that is why in our briefing note to the committee, we took the liberty of putting in Lord Moulton's classic comment on the middle domain because we think, from the viewpoint of positive law and jurisprudence, the middle domain is grossly underworked and underutilized and actually, in the last decade particularly, the proclivity to positive law backed up by a regulatory mechanism has grown tremendously and, of course, I guess that is what your committee is all about, the concern over the growth of this regulatory dimension in society is obviously causing concern.

[Traduction]

rapportant aux produits, aux services, à la santé ou à la sécurité peuvent être établies et librement respectées par une majorité de gens. Il s'agit d'un consensus qui exige que tous les intéressés établissent la norme conformément à une procédure et à un système bien définis. La norme peut remplacer ou renforcer la réglementation.

Je reviendrai sur le terme «remplacer» au cours de mon exposé et je vous donnerai des exemples; de même, pour ce qui est de renforcer la réglementation, nous montrerons qu'il est important de faire de la norme une chose plus positive, plus facile et, selon nous, plus rentable sur le plan des coûts quand il s'agit de l'application de la réglementation si elle est nécessaire et là où elle est nécessaire.

Le second argument que nous voudrions présenter aujourd'hui est qu'il existe toute une gamme de démarches, et nous employons l'expression: «contrôler le comportement du secteur privé». C'est à dessein que nous avons mis ces mots entre guillemets, car nous pensons que la réglementation repose sur un principe: il faut que dans la société quelqu'un exerce un certain contrôle sur ce qui se passe. Or, nous pensons qu'on a trop peu discuté des multiples méthodes pouvant être appliquées. Nous espérons vous présenter un point de vue bien défini qui, à notre avis, mérite d'être utilisé, discuté et, bien sûr, appliqué davantage.

Selon nous, les différentes possibilités de normalisation vont de l'absence de norme, autrement dit d'une totale liberté de choix, jusqu'à la norme volontairement consentie, ce qui nous paraît ensuite la meilleure solution; troisièmement, des «normes volontairement consenties accompagnées d'une accréditation volontaire», et nous avons aujourd'hui un exemple très précis pour illustrer cette formule; quatrièmement, «des normes acceptées par tous et rendus obligatoires par voie de réglementation», les pouvoirs de réglementation ayant recourus à l'accréditation volontaire pour les faire respecter; et, finalement, à l'autre extrême, «les normes imposées par la réglementation, établies et appliquées par l'État», avec un choix limité par des lois qui ont été définies par des fonctionnaires.

Voilà donc l'éventail des possibilités qui, à notre avis, doivent être mieux comprises, car j'estime qu'on fait trop peu fréquemment appel à la première formule de la gamme, à savoir l'indépendance et la libre obéissance.

C'est la raison pour laquelle, je crois, dans la documentation que nous vous avons remise, nous avons pris la liberté d'insérer cette formule, désormais classique, de Lord Moulton sur la voie moyenne qui nous paraît laissée pour compte et sous-utilisée sous le rapport de la législation à caractère positif et la jurisprudence; en fait, surtout depuis ces dix dernières années, le recours à la réglementation pour renforcer la législation à caractère positif s'est considérablement développé et, bien sûr, votre Comité est là pour cela, c'est-à-dire pour se pencher sur la croissance de la réglementation dans la société, croissance qui fait évidemment naître des problèmes.

[Text]

We feel there has been inadequate discussion and airing of the spectrum and in many respects that is what we are very much involved in. That is why we are overjoyed at the thought of being able to discuss and comment on this with people who are concerned about a review and analysis of the whole regulatory posture within the society itself.

Mr. Berger: I just have a brief question before you go on.

Mr. Bailey: Yes.

Mr. Berger: How does this CSA fit into your scheme of things? How are they related to you?

Mr. Bailey: If I may, in just about two slides, I get right into that. I hope I can explain it clearly and concisely in terms of the whole national standards system, if I may.

Our CGSB standard development process starts with a draft standard. The draft standard is what emerges in the voluntary consensus committee structure. The draft standard, of course, at a certain time is approved or accepted by the standards committee. And at that particular time we have another mechanism which is our balance wheel, which we call our review board. The review board reviews the work of the standards committee and if they find it in compliance with their view of the environment and the consensus process, it then moves to the Standards Council of Canada, which, in effect, is the promulgating agency which moves then to the public as a national standards of Canada. That is the basic process that we will be discussing further in the next few minutes. Okay, Bruce, let us move along.

To go to the question posed a minute ago, the standards environment, this, too, I think is little understood and little appreciated. In 1958, because of a Russian approach on ISO, the International Standards Organization, they tended to threaten our timber trade and our aluminum trade market. At that time, people became very exercised about the importance of international standards and its relationship to the trade process. At that time, the Department of Trade and Commerce, the Department of Defence Production, along with certain people in NRC, became much more concerned about the lack of focus in Canada on the whole international standards community, how it operated, what it was doing and what it meant to our trade position.

In effect, starting as a result of that timber crisis and the aluminum crisis, which I think was in 1958, there emerged in the early 1960s a definitive concern to get a more cohesive and effective standards activity moving in this country. There is a lot of history there, I will just bypass it in the interest of time.

Finally, in 1970, the Standards Council of Canada Act was passed and the Standards Council of Canada is the co-ordinating body of the national standards system. It is, I think, probably one of the most national bodies in the country because it represents all levels of government. I guess every group of significance in society is within the Standards Council of Canada structure with the exception of the ecclesiastical community.

[Translation]

Nous estimons que les multiples possibilités n'ont pas été suffisamment expliquées et discutées; d'où à bien des égards, la raison de notre intervention. Nous sommes donc ravis à la pensée de pouvoir en parler avec des gens qui cherchent à revoir et à analyser la manière dont se présente la réglementation dans la société elle-même.

M. Berger: J'aurais une courte question à vous poser avant d'aller plus loin.

M. Bailey: Oui.

M. Berger: Où se situe ici l'Association canadienne de normalisation? Est-elle apparentée à votre organisme?

M. Bailey: Encore deux diapositives, et j'y viendrai. J'espère vous expliquer cela clairement et de manière concise par rapport à l'ensemble du système national de normalisation.

A l'ONGC, on commence par établir un projet de normes. Ce projet représente ce qui serait librement consenti. Bien sûr, il est ensuite approuvé ou accepté par le comité de normalisation. Et, rendu à ce stade, il existe un autre mécanisme qui nous sert de contrepoids et que nous appelons la commission d'examen. La commission d'examen étudie le résultat des travaux du comité de normalisation et si elle le trouve conforme à sa perception de l'environnement et du consensus, elle le transmet au Conseil canadien des normes qui, en fait, s'occupe de promulguer les normes, lesquelles entrent alors en vigueur à l'échelon national. Voilà l'essentiel du processus que nous développerons dans quelques minutes. D'accord, Bruce, passons à la suivante.

Pour en revenir à la question posée il y a un instant sur les répercussions des normes à l'extérieur, il s'agit encore d'une chose mal comprise. Étant donné l'attitude adoptée en 1958 par les Soviétiques au sein de l'Organisation internationale de normalisation, notre commerce de bois et d'aluminium s'est trouvé menacé. A cette époque, les gens se sont énormément inquiétés de l'importance des normes internationales pour le commerce. Le ministère de l'Industrie et du Commerce, le service de production du matériel de défense ainsi que certains responsables du Centre national de recherches prirent d'ailleurs conscience du fait que le Canada ne se préoccupait pas des organismes internationaux de normalisation, de leur fonctionnement, de leurs activités et des conséquences pour notre commerce.

Au début des années 60, par suite de cette crise et de l'aluminium, qui remonte à 1958, je crois, on a cherché à instaurer dans ce pays une normalisation plus cohérente et plus efficace. Il y aurait beaucoup à dire sur l'historique de ce mouvement; faute de temps, je laisserai cela de côté.

Finalement, en 1970, on a promulgué la Loi sur le Conseil canadien des normes, qui assure la coordination à l'échelle nationale en matière de normalisation. C'est sans doute l'un des organismes dont le caractère national est le plus accentué dans la mesure où il représente tous les paliers de gouvernement. Je crois que tous les groupes importants de la société relèvent du Conseil canadien des normes, à l'exception des ecclésiastiques.

[Texte]

• 1110

Now, the National Standards System of Canada; the council has operating around it four components, one they call the Accredited Standards Writing Organizations of which there are five. CGSB is one of them, CSA is another, and we will get to that in a minute. There are the certifying organizations, which are groups that are accredited as certifying organizations and who meet the certification criteria laid down by the Standards Council. Then we have the testing organizations who confine themselves to test activity. The fourth component, at the bottom right hand corner, is the international component of this. This is mainly represented by the ISO committee structure and the IEC committee structure—IEC stands for International Electrical Commission and ISO stands for the International Standards Organization. So, there is an international dimension, a certifying dimension, a testing dimension, and a standards writing dimension. That, in effect, constitutes the four major operational components of the national standards system. Now, the Standards Council, at the centre, is currently a group of 57 people. They are from federal, provincial and municipal elements and are also from industry, trade and consumer associations, labour, and the academic community. It is this council that is the mechanism for the production of national standards for Canada. It is in effect, you might say, the governing body.

The federation of Standards Writing organizations, which we refer to as SWOs, have in effect divided the spectrum of commodity and services to cover the whole spectrum. I am the Chairman of the Canadian General Standards Board, which is one of the key components of the five, and I am speaking to you today as the chairman of one of the SWOs. The other four are the CSA—we have frequent dealings with Jim Burgess in the Canadian Standards Group—the Canadian Gas Association, the Underwriters Laboratories of Canada which specializes very much in the area of fire, and then there is the *Bureau de normalisation du Québec*, a new entry into the SWOs structure but which is growing and developing quite nicely. Currently, there are five SWOs accredited under the National Standards System. They, in effect, constitute the standard writing capability.

I could take more time, and would enjoy taking more time to discuss the other four SWOs, but what I am going to say about CGSB can literally be repeated in respect to the other four. What I am trying to convey here is that there is a structure and an activity and a rather massive involvement with the producer-consumer third party system that relates to all these areas of standardization.

In the case of CGSB, we have 300 standards committees and over 100 major subject areas. We have currently published 1,800 standards, we are a major producer of national standards, we have a widely representative policy board, plus we have a review board.

[Traduction]

Passons maintenant au Système national de normalisation du Canada; quatre éléments gravitent autour du conseil: les organismes agréés de normalisation, qui sont au nombre de cinq et l'ONGC en fait partie, ainsi que l'Association canadienne de normalisation, mais nous y reviendrons dans un instant; et les organismes d'accréditation, qui sont des groupes agréés en tant qu'organismes d'accréditation et qui répondent aux critères du Conseil des normes. Viennent ensuite les organismes d'expérimentation, qui s'occupent exclusivement de tester les produits. Le quatrième élément, qui est le composant international, figure en bas, à droite. Il est représenté par le Comité de l'OIN, ainsi que par le Comité de la CIE—CIE signifie Commission internationale de l'électricité, et OIN signifie Organisation internationale de normalisation. Il y a donc un élément international, un élément pour l'accréditation, un élément pour les tests et un élément pour l'établissement des normes proprement dites. Voilà donc les quatre principaux composants opérationnels du Système national de normalisation. Le Conseil des normes, qui se trouve au centre, regroupe actuellement 57 personnes. Elles représentent le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et les municipalités, ainsi que l'industrie, le commerce, les associations de consommateurs, les syndicats et les universités. Les normes en vigueur au Canada sont donc produites par ce conseil. On peut dire que c'est lui qui régit l'ensemble.

La Fédération des organismes chargés de l'établissement des normes a divisé la gamme de produits et des services, pour couvrir toutes les activités. Je suis le président de l'Office des normes générales du Canada, un des éléments majeurs concernant les amendes, et je vous parle aujourd'hui en qualité de président de l'une des organisations chargées de l'établissement des normes. Les quatre autres sont l'Association canadienne de normalisation—nous avons de fréquents rapports avec Jim Burgess, du Groupe canadien de normalisation—l'Association canadienne du gaz, les Underwriters Laboratories of Canada, qui se spécialisent dans les incendies, et enfin, le Bureau de normalisation du Québec, un nouveau venu parmi les organisations chargées de l'établissement des normes, mais qui se développe très bien. Il existe actuellement cinq organisations chargées de l'établissement des normes qui sont agréées par le Système national de normalisation. Les normes sont établies par elles.

J'aimerais beaucoup vous parler des quatre autres organisations chargées de l'établissement des normes, mais ce que je vais vous dire à propos de l'ONGC vaut entièrement pour les quatre autres. Ce que j'essaie de vous montrer, c'est qu'il existe une structure, une activité et une participation assez massive au niveau du producteur et du consommateur dans tous ces domaines liés à la normalisation.

L'ONGC regroupe 300 commissions de normalisation et couvre plus de 100 domaines importants. Jusqu'à présent, nous avons établi 1,800 normes et, dans ce domaine, nous sommes parmi les plus prolifiques du pays; nous avons une commission très représentative, qui s'occupe de la politique, à laquelle il faut ajouter une commission d'examen.

[Text]

Now, the listing of the board itself. One of your concerns has been how to get the three sectors of the public level together, well, here is a prime example. In CGSB we have federal representation which is quite authoritative, quite effective and quite good, and I will go into the membership of that in a minute. We currently have three provinces, three municipalities, five national associations, and one individual. The intention is to perhaps add three or four members to this board but at the current moment that is how it stands.

• 1115

I think, Bruce, we might illustrate the membership of CGSB. I am currently chairman and am appointed by a federal minister, Jean-Jacques Blais, but the election of my appointment was based on the group itself electing its own appointee for the federal ministerial appointment. So in effect, as a group, they elected whom they wanted to be chairman. They nominated me at the time.

The other members of the board are—Bill Cumming is the senior vice-president NRC; Guy Desbarats is ADM of Design Construction; Public Works; MGen Freeman represents the Defence element; Don Skaling is an ADM of the New Brunswick government; Arnold Pepper is an ADM of the Supply Division, Government Services in Alberta . . .

The Chairman: Excuse me a second, Mr. Bailey. I do not mean to interrupt you, but I am just wondering about time limits here.

Mr. Bailey: I think in 10 minutes I could finish up.

The Chairman: Okay. Your presentation will run about another 10 minutes—because there are going to be a lot of questions.

Mr. Bailey: Yes, that is fine.

Mr. Yoneyama from Ontario; Paul Calda, the City Manager in Halifax; Pierre Mercier-Gouin from the R & D component of the City of Montreal; Fred Nicholson, the supervisor of Building Inspections in Winnipeg; Jean Douglas former VP. of the Consumers' Association of Canada—but she has just left that position; she is just on our board—G.J. Evans, President and General Manager of Trans-Northern; Tom Birchall, President of Abitibi-Price Fine Paper; Victor Stusyk, head of Barrymore Carpets Inc.; Aurèle Johnson, President of Johnson Produits; and Dr. Olley, our individual rep and professor in Saskatchewan.

The review board, which is separate from the main board and which is our balance wheel, has a large group: twelve from the provinces and territories, 10 from the federal government, between 20 and 30 from national organizations. The other four are on our review board to keep track and keep an eye on what we do and then we have five individuals, all of whom are well known for their involvement and contribution to spec writing, standards development, and what have you.

The federal department grouping on the review board is as listed there. You can see it is quite representative.

[Translation]

Parlons maintenant de la composition de l'ONGC lui-même. Comment regrouper les trois secteurs publics? En voici un bon exemple. Au sein de l'ONGC, il y a une représentation fédérale, qui fait autorité et qui est efficace, et je reviendrai sur sa composition dans un instant. Actuellement, trois provinces, trois municipalités, cinq associations nationales et un indépendant sont représentés. Nous avons l'intention d'ajouter trois ou quatre membres, mais, pour l'instant, voilà où l'on en est.

Bruce, je crois que nous pouvons illustrer la composition de l'ONGC. J'en suis actuellement le président, nommé par un ministre fédéral, Jean-Jacques Blais, mais c'est le groupe qui choisit son propre candidat, dont la nomination est ensuite confirmée par le ministre fédéral. Autrement dit, le groupe choisit le président qu'il veut. C'est moi qu'ils ont nommé.

Les autres membres du conseil sont: Bill Cumming, vice-président principal, qui vient du CNR; Guy Desbarats, sous-ministre adjoint responsable de la construction; il vient des Travaux publics; le major général Freeman, qui représente la Défense; Don Skaling, sous-ministre adjoint au gouvernement du Nouveau-Brunswick; Arnold Pepper, sous-ministre adjoint de la division des approvisionnements du gouvernement de l'Alberta . . .

Le président: Excusez-moi, monsieur Bailey. Je ne voudrais pas vous interrompre, mais il faut peut-être songer que le temps a des limites.

M. Bailey: Je crois pouvoir terminer dans dix minutes.

Le président: Bien. Votre exposé durera encore dix minutes—il y aura ensuite beaucoup de questions.

M. Bailey: Oui, très bien.

M. Yoneyama, de l'Ontario; Paul Calda, de la municipalité d'Halifax; Pierre Mercier-Gouin, qui s'occupe de la recherche et du développement pour la ville de Montréal; Fred Nicholson, chargé de l'inspection des bâtiments à Winnipeg; Jean Douglas, ancienne vice-présidente de l'Association canadienne des consommateurs,—poste qu'elle vient de quitter; elle vient d'arriver au conseil—G. J. Evans, président-directeur général de Trans-Northern; Tom Birchall, président de Abitibi-Price Fine Paper; Victor Stusyk, directeur de Barrymore Carpets Inc; Aurèle Johnson, président de Johnson Produits verriers Ltée, et M. Olley, notre représentant indépendant, qui est professeur en Saskatchewan.

La commission d'examen, qui est autonome par rapport au conseil et qui nous sert de contrepoids, est un groupe nombreux: il compte 12 représentants des provinces et des territoires, 10 du gouvernement fédéral, entre 20 et 30 des organisations nationales. Les quatre autres membres de la commission d'examen sont chargés de suivre ce que nous faisons; puis, il y a cinq membres indépendants, tous renommés pour leur apport et leur contribution dans le domaine de la normalisation.

La composition fédérale de la commission d'examen figure sur cette liste. Vous constatez qu'elle est très représentative.

[Texte]

Then all the provinces, of course, are on the review board. And the five individuals— all of them are significant for their involvement in the standards area.

The national organizations on the review board, of course, are quite representative. I will not go through them. You can see they tend to cover a large spectrum of the retail, manufacturing, and servicing elements in our society. Of course we have Quebec Hydro and Ontario Hydro and all that. We have our four other friends, and then we have territorial representation from the north. That in effect constitutes, I think, a very broadly representative membership.

Just briefly to talk about the areas we are currently involved in you can see from that slide we cover quite a field. I will not dwell on the listing itself, but you can see some of them, like humane animal traps, are quite contentious. Things like cigarette lighters are quite contentious. Some of those items are currently the object of quite a bit of interface with the regulatory mechanism. The packaging of dangerous goods is of particular importance here. You will notice that in the field of insulation—and we want to talk about that very briefly in just a few minutes—we are quite involved. The nutritional pet food thing is of interest. I think probably one of our most interesting areas—and this gets into the economic dimension of this problem—our current standards committee for the definition of a Canadian product is really quite an important exercise because, believe it or not, "Canadian product" has never yet really been identified, which I think is a problem when you look at Canadian value-added, Canadian content, and certain aspirations in respect to Mr. Gray's concern about the Canadianization of the Canadian economy.

So we do get involved, I think, in quite a range of activity, and I think that is only up there to illustrate that of the 1,800 areas of standardization, these are some of the more interesting ones.

• 1120

Here we give you, just for a minute, a listing of the representation on one committee, which is our garment size committee. This is a committee that was triggered, I guess, by Mrs. Plumptre back in the 1950s. At the time, she bothered Mr. C.D. Howe so much he said, Goodness, let us give that lady the committee that she wants, and from that beginning on children's clothing sizes we saw the evolution of a very dominant committee approach to the standardization issue. We throw that up because it is probably one of the most traditional and longstanding committees we have had. You will see from the representation that you have the producer interest, the consumer interest, the retail interest, the service interest, the academic third-party interest in society. They come together on that committee.

Mr. Milligan: Excuse me, Mr. Bailey. What was the function of that committee? What did that committee do?

Mr. Bailey: It produced a standard on garment sizes, the most significant of which was originally children's clothing sizes. The ladies of Canada were complaining, we cannot go

[Traduction]

Toutes les provinces sont évidemment représentées au sein de la commission d'examen. Puis viennent les cinq indépendants, qui ont tous contribué de manière importante à la normalisation.

Les organisations nationales de la commission d'examen sont naturellement très représentatives. Je ne les énumérerai pas. Vous constatez qu'elles couvrent un large secteur de notre société: commerce de détail, fabrication et service. Bien sûr, l'Hydro-Québec et l'Hydro-Ontario sont là aussi. Nous avons nos quatre autres amis, puis les représentants des territoires du Nord. Voilà qui constitue, je crois, une composition assez représentative.

Je vais rapidement parler des domaines dont nous nous occupons actuellement—vous voyez sur la photo que cela couvre un champ assez large. Je ne m'étendrai pas sur la liste elle-même, mais vous pouvez constater que certains éléments sont très controversés, comme les pièges qui permettent de capturer les animaux sans leur faire de mal. De même, les briquets. Certains de ces éléments sont largement tributaires de la réglementation. L'emballage des produits dangereux revêt ici une importance particulière. Vous remarquerez que dans le domaine de l'isolation—et nous en parlerons brièvement dans quelques minutes—nous sommes très actifs. L'alimentation des animaux familiers suscite l'intérêt. L'un des domaines les plus intéressants—et cela nous amène à parler de la dimension économique du problème, c'est qu'on n'a jamais défini en quoi consistait un «produit canadien», croyez-le ou non, et nous avons confié à notre comité de normalisation le soin d'en trouver une définition; c'est très important quand on parle de la valeur ajoutée canadienne, du contenu canadien et de certains souhaits formulés par M. Gray sur la canadianisation de notre économie.

Nous couvrons donc, je crois, une gamme d'activités très étendue et ces photos vous montrent que sur les 1,800 domaines de normalisation, certains sont plus intéressants que d'autres.

Nous allons vous dire qui est représenté au comité de la taille des vêtements. Ce comité a été lancé par Mme Plumptre, dans les années cinquante. Elle avait tellement ennuyé M. C. D. Howe, à l'époque, qu'il avait dit: bon sang, donnons-lui le comité qu'elle désire. La taille des vêtements pour enfants a donc été le point de départ, et ce comité est devenu par la suite très actif dans le domaine de la normalisation. Nous l'avons mentionné, car c'est probablement un des comités permanents les plus traditionnels et les plus anciens que nous ayons. D'après sa composition, vous verrez que les intérêts du producteur, du consommateur, du détaillant, des services et du monde universitaire sont protégés. C'est donc un comité de regroupement.

M. Milligan: Excusez-moi, monsieur Bailey, quel rôle devait jouer ce comité? Qu'a-t-il fait?

M. Bailey: Il s'est occupé de la normalisation des tailles de vêtements, surtout, au départ, les tailles de vêtements pour enfants. Les femmes se plaignaient, au Canada, de ne pouvoir,

[Text]

into a store and look at a label and be sure that we know what we are getting; please get some standardization here so that when we look at the label and look at the size we know what we have got. There were competing labels in terms of the import position versus a varied number of Canadian domestic labelling mechanisms, and this committee set about and achieved, I think, a high degree of success.

We can pursue any one of these.

The Chairman: No, no, please do not. What we would like to do, if we could, is to get through your presentation quickly because I think you have very profound messages to give us, and these are the ones we want to get on to and see how they relate.

Mr. Bailey: Okay. Another five minutes and I can do a lot.

The Chairman: Fine.

Mr. Bailey: Here we have the various types of standards, and this is something that I think needs to be understood. There are company standards, there are industry standards, there are professional standards, there are government standards, there are what we call full consensus standards, and there are differences among them. Typically, a company standard is just as it says. It is the result of a company issuance and it is generally confined to the company as a standard, although some company standards tend to move into what become industry standards. The industry standard, of course, is typically a trade association creature and may or may not have other broad inputs, depending upon its evolution. The so-called professional standard, of course, is generally confined to a profession, but you will notice that in the last five years many professional standards have been up against criticism. They simply say, you people are too incestuous, you do not have enough broadly-based critique of your standards position, you should bring in outsiders. So in effect the full consensus standard, which we think represents the most effective approach to standards development, brings these people in.

As for the government standard, ideally we would like to think that when a government standard emerges it has been fully referenced and fully discussed and brought in—the complete adversarial dialogue on its development. Too frequently that is not the case.

Of course, we represent that the full consensus standard is really where the real issue is at, and that in effect a consensus standard is brought about by making sure the producer, user, government, ultimate consumer and the general public interest issues are all brought together in the actual evolution of that standard, and that means the composition of those parties at the starting gate of the committee itself. You do not approach the full consensus standard on any other basis but by saying, Okay, how do we balance the complete societal interest by a representation, how do we get those people around the table, and how do we get them, at the organization meeting, facing up to all the dimensions of this problem?

[Translation]

dans les magasins, lire une étiquette et savoir ce qu'elles pouvaient obtenir. Elles ont demandé la normalisation, afin de pouvoir lire sur l'étiquette quelle était vraiment la taille du vêtement acheté. Il y avait beaucoup de différence entre les étiquettes des produits importés et celles des produits canadiens. Ce comité a donc été créé et a connu, à mon avis, beaucoup de succès.

Nous pouvons poursuivre n'importe laquelle de ces questions.

Le président: Non, s'il vous plaît, ne le faites pas. Nous voudrions que vous terminiez votre exposé rapidement, car vous avez, je crois, des messages profonds à nous livrer. Nous voulons les connaître et voir comment ils se rapportent aux faits.

M. Bailey: Très bien. Je peux vous en dire beaucoup en cinq autres minutes.

Le président: Très bien.

M. Bailey: Nous avons divers genres de normes, qui doivent être bien compris. Il y a d'abord les normes des sociétés, celles des industries, les normes professionnelles, gouvernementales, des normes universelles, comme nous les appelons; il y a aussi des différences entre elles. La norme de la société s'explique d'elle-même; elle est le résultat d'une décision d'une société et elle est habituellement restreinte à cette société, même si certaines normes de ce genre rejoignent les normes industrielles. La norme industrielle, évidemment, est typiquement le produit d'une association commerciale et elle peut avoir ou non des effets très importants, selon son évolution. La norme dite professionnelle est habituellement limitée à la profession, mais on a remarqué qu'au cours des cinq dernières années, un grand nombre de ces normes professionnelles ont fait l'objet de critiques. On a dit simplement: ce n'est pas du tout moral, votre critique de votre position en matière de normes ne repose pas sur une base suffisamment large, il vous faudrait des gens de l'extérieur. Par conséquent, la norme universelle est la méthode la plus efficace dans l'évolution des normes; elle permet cet apport de l'extérieur.

Pour ce qui est de la norme gouvernementale, l'idéal, à notre avis, ce serait que cette norme fasse l'objet, dès son départ, de renvois et de discussions complètes, pour qu'ait lieu un dialogue sur les désavantages de ce développement. Ce n'est pas le cas, trop fréquemment.

Nous prétendons, évidemment, que la norme universelle est vraiment celle qui est en cause et qu'en fait, on présente une norme universelle en s'assurant que le producteur, l'utilisateur, le gouvernement, le consommateur, en définitive, connaissent les questions générales d'intérêt public, dans le contexte de l'évolution de cette norme. Cela signifie que tout cela se retrouve à l'origine de ce comité. On ne peut aborder la norme universelle d'aucune autre façon, sauf pour déclarer: très bien, comment pouvons-nous équilibrer tout l'intérêt social par une représentation, comment pouvons-nous rassembler tous ces gens autour de la table, comment, à la séance d'organisation, pouvons-nous leur faire voir les dimensions du problème?

[Texte]

Mr. Bruce Maynard (Executive Director, Canadian General Standards Board): We may wish to use these next two slides and move in to questions. I think they really form the basis.

• 1125

Mr. Bailey: I guess our pitch on the voluntary consensus standard is that:

The consensus process as administered by a recognized—and expert standards writing organization, such as CGSB—offers a number of features that have important application to the subject of regulatory reform.

I suggest, in this respect, that an appearance by the Standards Council of Canada, by the chairman and the executive director, would be useful, because in effect they are the group that sit on us and say: “Okay, are your accreditation mechanisms working properly? We have laid down the accreditation mechanism, are you people following it?” In other words, we utilize the SCC as, in effect, the governing body to ensure that our processes are what we purport them to be, i.e. as laid down through the accreditation mechanism. So, we say that the voluntary consensus standards reflect, on a continuing basis, the opinion of the broadest available range of expertise and are maintained up to date on this basis. We will show you a standard, briefly, that I think is a very significant one. It has been well thought of by other countries. It was produced in six months and I think it demonstrates that the voluntary consensus of approach is real, is practical, is effective and we have never, I think, seen a situation that beat us.

Mr. Berger: Mr. Bailey, what do you mean by the “reference to standards” technique in regulations?

Mr. Bailey: The idea of a government’s saying, we need a regulatory law in this area, the idea of their referencing in the regulation a standard that has been arrived at in terms of the voluntary consensus committee, that is what the term “reference to standards” means.

Mr. Berger: In other words, they can be plagiarized. They write a regulation and . . .

Mr. Bailey: They accept the voluntary consensus standard as the basis for their regulation.

Mr. Berger: But, by their regulation, they are making it mandatory.

Mr. Bailey: They are making it mandatory by referencing it, but, to the extent that they are using a voluntary consensus standard, by that process, you have to accept this producer-consumer third party review. That, I think, is the significant difference, because in effect they cannot stage-manage the content of their standard.

Mr. Berger: You mean it becomes static once . . .

Mr. Bailey: No, no, it does not become static. By no means. It is a very live, changing thing. In other words, the voluntary consensus committee that emerged with that standard meet that requirement to amend or alter the standard if need be.

[Traduction]

M. Bruce Maynard (directeur exécutif, Office des normes du gouvernement canadien): Vous voulez peut-être voir ces deux diapositives avant de passer aux questions. Elles forment vraiment la base de nos discussions.

M. Bailey: Nous pourrions vous vendre l’idée de la norme universelle volontaire comme suit:

La méthode de consensus telle qu’appliquée par un organisme reconnu—comme l’organisme chargé de la rédaction des normes, l’Office des normes du gouvernement canadien, par exemple—offre certaines caractéristiques dont l’application est importante pour la réforme réglementaire

Je dis que la comparution du président et du directeur exécutif du Conseil des normes du Canada serait utile, car c’est le groupe qui nous chapeaute et nous demande: votre accréditation fonctionne-t-elle convenablement? C’est nous qui avons mis au point ce mécanisme, en tenez-vous compte? Autrement dit, nous nous servons du Conseil des normes du Canada, l’organisme dirigeant, pour nous assurer que nos méthodes sont bien celles que nous voulons, celles exigées par le mécanisme d’accréditation. Nous croyons donc que les normes universelles volontaires traduisent toujours l’opinion du plus grand nombre d’experts disponibles, et qu’on les tient à jour dans ce sens. Nous allons vous montrer brièvement une des normes que nous considérons être très importantes. D’autres pays en pensent le plus grand bien. Elle a été mise au point en six mois et montre bien que le consensus volontaire est réel, pratique, efficace et que nous n’avons vraiment jamais connu des situations défavorables.

M. Berger: Monsieur Bailey, que voulez-vous dire par «les techniques de référence aux normes» dans les règlements?

M. Bailey: C’est ce que dit le gouvernement: nous avons besoin d’une loi de réglementation dans le secteur. Il dit de faire référence dans les règlements à une norme qui a été adoptée volontairement et universellement; voilà ce que nous voulons dire par «référence aux normes».

M. Berger: Autrement dit, c’est peut-être un plagiat. Ils rédigent un règlement et . . .

M. Bailey: Ils acceptent la norme universelle comme base de la réglementation.

M. Berger: Mais ils la rendent obligatoire par réglementation.

M. Bailey: Ils la rendent obligatoire en y faisant référence, mais dans la mesure où ils se servent de la norme universelle, on accepte la révision par une tierce partie, producteur-consommateur. Voilà, à mon avis, la différence importante, car ils ne peuvent, en réalité, régir le contenu de leur norme.

M. Berger: Vous voulez dire que cela devient statique une fois que . . .

M. Bailey: Non, non, ce n’est pas du tout le cas. C’est une chose très vivante, très changeante. Le comité pour le consensus volontaire qui a résulté de cette norme répond à cette exigence de devoir modifier ou changer la norme au besoin. Le

[Text]

But, in effect, the process by which they arrive at that standard is their own process. It is not someone else's.

Mr. Berger: The standard can change from time to time as the group gets together and changes it.

Mr. Bailey: Yes.

Mr. Berger: So, are you saying that that is an indication that the regulation is not necessary?

Mr. Bailey: There are two things we are saying here. One, if you can utilize a voluntary consensus standard for regulatory purposes, the chances are you have a safe standard to regulate to. In other words, you are not going to have the problem of having people complain about the enforcement of a regulation because, in effect, the acceptance of the voluntary consensus standard generally gives you a high degree of acceptability for that is how the whole thing first emerged, the producer-consumer third party was at the table developing it. That is very important.

Ms Priest: That could also take place in a highly consultative process with government . . .

Mr. Bailey: Yes, it could, but frequently I suggest to you that it does not. We have quite a few examples of where it does not.

Ms Priest: The technique is not unique.

Mr. Bailey: No, but . . .

Mr. Maynard: If I could just interject, it is unique in the sense that the consensus process is very different from consultation. In a consultative process you can get, for instance, submissions and input and you can pick and choose that which you will accept or reject. In the consensus process you have all the players sitting around a table just like this, say 30 players, and they must justify to each other why each position must be accepted. A minority position cannot just be rejected. A minority position also has to obtain from the others a justification as to why the minority position cannot be accepted at that time. It is quite different from the consultative process. It is structured, it follows very specific written policies and very specific procedures.

• 1130

Mr. Milligan: May I just interject here, just to make sure that the members of the committee understand. The CGSB and the other standards-writing organization offer seems to be two things, if I can understand it. First of all is the use of a consensus process to develop a control or standard which is opposed to the consultative process that government departments use. Under the consultative process government departments are in the driver's seat. Under the consensus process nobody is in the driver's seat; you people act as a secretariat, a coordinating body and you do not have decision authority. Nobody has decision authority; they have to come to agreement.

Mr. Bailey: That is exactly right.

Mr. Milligan: The first thing is that the process of developing the subject is different. Then there is another aspect to it

[Translation]

processus pour en arriver à cette norme est laissé entièrement au comité, et à personne d'autre.

M. Berger: La norme peut donc être modifiée de temps à autre, si le groupe se réunit pour le faire.

M. Bailey: Oui.

M. Berger: C'est donc un indice, à votre avis, que la réglementation n'est pas nécessaire, n'est-ce pas?

M. Bailey: Nous soulignons deux choses. Premièrement, si vous pouvez utiliser une norme universelle pour fins de réglementation, il y a des chances pour que vous ayez une norme sûre comme point de départ pour votre réglementation. Autrement dit, les gens ne se plaindront pas de l'application d'un règlement, puisque ce consensus volontaire vous permet en général une plus grande acceptation, la tierce partie, le producteur-consommateur, ayant participé à son élaboration. C'est un facteur très important.

Mme Priest: Ce pourrait être également le cas s'il y avait un meilleur processus de consultation avec le gouvernement . . .

M. Bailey: Oui, c'est vrai, mais fréquemment, ce n'est pas le cas. Nous pourrions vous en donner quelques exemples.

Mme Priest: Ce n'est pas une technique unique.

M. Bailey: Non, mais . . .

M. Maynard: Permettez-moi d'intervenir; c'est unique, en ce sens que le processus de consensus est très différent de la consultation. Dans le processus de consultation, vous pouvez recevoir des mémoires, avoir un certain apport, et choisir ensuite ce que vous acceptez ou rejetez. Dans le processus de consensus, vous avez autour de la table tous vos joueurs, disons une trentaine, qui doivent justifier, les uns vis-à-vis des autres, la raison pour laquelle leur position doit être acceptée. Une position minoritaire ne peut être simplement rejetée. Les autres doivent donner les raisons pour lesquelles la position minoritaire ne peut être acceptée pour l'instant. C'est très différent du processus de consultation. Il est structuré, il suit des politiques et des procédures écrites très précises.

M. Milligan: Permettez-moi d'intervenir ici, afin d'assurer que les membres du Comité comprennent bien. L'Office des normes du gouvernement canadien et les autres organismes de rédaction des normes semblent offrir deux choses. D'abord, le processus de consensus pour mettre au point un contrôle ou une norme contraire au processus de consultation dont se servent les ministères du gouvernement. Dans ce processus de consultation, les ministères du gouvernement se trouvent en quelque sorte à la place du chauffeur. Dans le processus de consensus, personne n'occupe la place du chauffeur, on agit en quelque sorte comme un secrétariat, un organisme de coordination, sans être autorisé à prendre des décisions. Personne n'est autorisé à le faire, il faut qu'il y ait accord.

M. Bailey: C'est exactement cela.

M. Milligan: Il faut dire tout d'abord que la façon d'élaborer le sujet est très différente. Il y a également l'autre aspect,

[Texte]

which is the question of the degree of control attached to that. That is an entirely different matter. What we were talking about on that slide, if I am correct, is that you can use your consensus-type process to develop the standard, but then it could be incorporated by reference under legislation which makes it mandatory. The difference here is that you could have exactly the same standard as you have developed under a government department, the distinction would be that it would have possibly a broader range of interest and that quite a different process went into developing it.

Mr. Bailey: One of our major concerns is to eliminate backroom activity. There is no backroom activity. The concern is to put the agenda on the table with the adversaries all there, all the people involved. Naturally, there are challenge routines because people have to have cause to be there. That is to say, you do not invite people off the street unless they have a certain *cause célèbre* to exercise, but anyone who has cause to be there can be put there. I think that the process of balancing committees and making sure they are representative... We have examples of some committees that are quite large, and I think from some of the American experience you have examples of committees that have as many as 600 people on them, all of which can be demonstrated to be effective as long as the consensus process and the methodology by which they do their business is followed. Of course, the accreditation and the control over this, that is one of the things that the Standards Council of Canada concern themselves with and watch. As far as the committee is concerned, it is very much their show.

We talk about the relationship of full consensus standards and deregulation and we say that standards which are produced and maintained by committees are representative of all interests, producer, user, government, consumer and general public interest. That is the point of those committees. It is not a bureaucratic cat game with public officials versus everyone else. Most of those committees balance the public sector involvement and the private sector and with the third party because when you get into these debates within the committee itself, you have to have that third party. I think one of our most effective participants, Bruce, is Dr. Alley from Saskatchewan who is there as an individual. He is just a good devil's advocate and a very effective participant, and that is the whole point. You try to make sure that your balanced view is there from the starting gun and stays there during the whole process. Naturally, you do not always get total agreement, but the letter ballot process we use works away and works away on a problem until finally you generally do get through letter ballot.

The Chairman: What do you mean by letter ballot?

Mr. Bailey: All of these decisions are put out on a letter ballot. The letter ballot asks: do you approve of the standard as drafted, what are your modifications, what are your views? They poll and they will say, yes, I agree as written, or yes, I agree but I would like to see this amendment, or no, I do not agree for this reason. It is the letter ballot that formally collects you might say, the essence of the final position of all the people on the committee. So it is a balloting process but it is a process that does not come down and insist on total agreement.

[Traduction]

le degré de contrôle afférent. C'est une question tout à fait distincte. Ce dont il est question dans cette diapositive, c'est qu'on peut se servir de la méthode du genre consensus pour élaborer une norme, que c'est peut-être incorporée par référence dans la loi, ce qui la rend obligatoire. Il y a ici une distinction; on pourrait avoir exactement la même norme mise au point dans un ministère du gouvernement, le secteur d'intérêt serait probablement beaucoup plus vaste et le processus d'élaboration probablement très différent.

M. Bailey: Nous cherchons surtout à éliminer les activités secondaires; nous n'en avons pas. Nous posons l'ordre du jour sur la table, en présence des adversaires; tous participent. Il y a évidemment des défis, car les participants ont chacun leur raison d'assister. Cela revient à dire qu'on n'invite pas des gens de la rue, à moins qu'il y ait une cause célèbre, mais que chacun doit avoir ses raisons pour participer. Il s'agit de bien équilibrer les comités et de s'assurer qu'il y ait des représentants... Ainsi, certains comités comprennent de nombreux membres—il y a eu par exemple aux États-Unis des comités qui comprenaient 600 personnes—et on a prouvé qu'ils pouvaient être efficaces, pour autant que la méthode du consensus et la procédure étaient suivies. Il est évident que le Conseil canadien des normes surveille et contrôle l'accréditation. Toutefois, le comité a son propre rôle à jouer.

Nous avons parlé des rapports entre les normes universelles et la déréglementation; nous prétendons que les normes qui sont présentées et appliquées par les comités représentent tous les intérêts, ceux des producteurs, utilisateurs, gouvernements, puis ceux des consommateurs et groupes d'intérêts publics. Voilà la raison d'être des comités. Il ne s'agit pas de se mettre du côté des représentants publics, contre quiconque. Il y a, dans la plupart de ces comités, un équilibre entre la participation du secteur public et celle du secteur privé. Il y a une tierce partie, puisque dans ces débats en comité, il faut qu'il y en ait une. Un de nos participants les plus efficaces, Bruce, est M. Olley, de la Saskatchewan, qui siège en tant que particulier. Il se fait l'avocat du diable et participe très efficacement aux débats. C'est ce qu'il faut. Vous devez vous assurer d'un certain équilibre du début à la fin des discussions. Il est évident que l'on n'obtient pas toujours un accord total, mais au moyen du scrutin, on arrive à régler les problèmes.

Le président: Que voulez-vous dire par scrutin?

M. Bailey: Toutes les décisions sont prises de cette façon. Sur le bulletin de vote, on demande: approuvez-vous la norme telle que rédigée; quelles modifications y apporteriez-vous? Ils votent, ils répondent: oui, j'approuve la norme telle que rédigée; ou, oui, je suis d'accord, mais j'aimerais apporter cette modification; ou, non, je ne suis pas d'accord, pour cette raison-ci. C'est le bulletin de vote qui nous permet officiellement de connaître la position finale de tous les membres du comité. C'est donc par voie de scrutin que cela se fait, mais ce processus n'exige pas un accord total.

[Text]

• 1135

We will have and have had meetings where people say "Well, we have to get agreement on this point or we cannot promulgate our consensus standard." Generally we talk it out and we have always I think to date—touch wood—been successful in talking it out. I think one of the current exercises underway on humane animal traps is one of the most interesting talk-it-out exercises we have been involved with for some time, but I think we will talk it out and we will succeed, and we will get a result because of the process and the way we go about it.

The Chairman: Do you operate by majority? Do you never have unanimity on anything?

Mr. Bailey: We never have unanimity but we do not operate just on a majority. I would say that the bulk of the letter ballot positions are well beyond a majority. If it is only a majority view, you have problems.

Mr. Maynard: The consensus is defined very clearly in the policies and procedures, and a summary of it might be that it is much more than a majority but not necessarily unanimity. However, during the process if a unanimous position is not obtained the minority views that are part of the minority, not the majority, by definition, must be dealt with in detail, both face to face and in writing through letter ballot. In other words, it is not that the majority sweeps the minority aside. The minority position has to obtain a detailed refutation of its position. In many cases we have seen minority views that are correct but they are perhaps a year ahead of their time and that minority position will bide its time, come back a year later, justify its position after, say, more research, and the standard will then be changed. So you do not lose the benefit of that minority position. It is on the books and a committee member can bring it back when the state of the art has evolved so that position is capable of implementation.

Mr. Bailey: I think some of the minority views are hung up because of the state-of-the-art development in a given area and as Bruce has suggested it takes a little more evolution of the technology or the state of the art on a particular product, before people come around to say "Yes, you know, that minority view had some real depth to it", and they bide it out, so to speak.

The Chairman: I do not want to interrupt your presentation, but you are nearly . . .

Mr. Bailey: Just one more slide.

The Chairman: Okay.

Mr. Bailey: I would like to just briefly make reference to why we pay so much attention to Lord Moulton's middle domain—you know, the spectrum of absolute choice on one side and positive law on the other. We strongly believe from our experience that when you deal with the minority view at the outset of the process and you work away on this minority view, you avoid later adversarial relationships. If you do not

[Translation]

Nous aurons, nous avons déjà eu des réunions où les membres déclarent: «Il nous faut obtenir un accord sur ce point ou nous ne pourrions promulguer notre norme universelle.» En général, nous en discutons et nous avons toujours, jusqu'à maintenant—je touche du bois—réussi à nous entendre. Je crois que, dans ce genre de guépier qui existe actuellement, un des aspects les plus intéressants, ce sont ces discussions auxquelles nous avons participé depuis quelque temps, mais je crois que, de cette façon, nous pouvons réussir, obtenir des résultats à cause du processus en place et de la façon dont nous procédons.

Le président: Vous faut-il la majorité? Devez-vous obtenir l'unanimité sur toute question?

M. Bailey: Nous obtenons jamais l'unanimité, mais nous ne travaillons pas seulement en ayant la majorité. Je dirais que l'ensemble des bulletins de vote dépassent la majorité. Si nous n'obtenons qu'une opinion majoritaire, nous avons des difficultés.

M. Maynard: Le consensus est bien défini dans les politiques et les procédures, et on pourrait résumer en disant qu'il s'agit de beaucoup plus qu'une majorité, mais pas nécessairement de l'unanimité. Au cours de ce processus pour obtenir l'unanimité, si elle n'est pas obtenue, les opinions minoritaires qui font partie de la minorité, et non pas de la majorité, par définition, peuvent être examinées en détail, à la fois en présence des parties et par écrit, par voie de scrutin. Autrement dit, la majorité ne l'emporte pas sur la minorité. La position minoritaire doit faire l'objet d'une réfutation détaillée. Nous avons vu, dans bien des cas, que les opinions de la minorité étaient appropriées, mais qu'elles étaient peut-être un an en avant de leur temps. Si on en tient compte, si on revient un an plus tard pour justifier sa position, en faisant état d'une recherche plus approfondie, la norme peut être changée. Par conséquent, vous ne perdez pas l'avantage de cette position minoritaire. Elle fait partie des dossiers et un membre du comité peut la soulever de nouveau, lorsque la situation a évolué et qu'il est possible d'appliquer la décision.

M. Bailey: Je crois qu'on n'est pas tellement satisfait du développement de cet état de choses, car, comme Bruce l'a mentionné, il faudrait une plus grande évolution de la technologie ou de l'état d'un produit donné avant que les gens viennent nous dire: «Oui, cette opinion minoritaire a vraiment du sens», et attendent vraiment le temps d'agir.

Le président: Je ne veux pas vous interrompre dans votre exposé, mais vous avez presque . . .

M. Bailey: Il me reste encore une diapositive.

Le président: Très bien.

M. Bailey: Je voudrais souligner brièvement pourquoi nous portons tellement d'attention à la question centrale de Lord Moulton, le spectre du choix absolu, d'une part, et la loi positive, d'autre part. Nous croyons fermement, à la lumière de notre expérience, que lorsqu'on accepte les opinions minoritaires au tout début du processus et qu'on en tient compte, on évite, après, des confrontations. Si on ne peut résoudre avec

[Texte]

successfully resolve that you do not come out with your standard. It is as simple as that. You do not produce your standard. But once you do, you can always assume that that standard enjoys wide respect in the producer-consumer third-party elements in your societal structure and that because of that, as long as you keep them current and up to date in the state of the art, you have an effective basis for good self-regulation.

[Traduction]

succès cette difficulté, on ne peut présenter de norme. C'est aussi simple que cela. Une fois que c'est fait, vous pouvez toujours croire que cette norme sera respectée par la tierce partie, le producteur-consommateur, dans la société, et, pour autant qu'elle est maintenue à jour et conforme aux circonstances, vous aurez une base efficace pour une bonne autoréglementation.

• 1140

Of course, I think this is the point, that the proclivity in the last ten years or fifteen years is to go to a positive law, a set of regulations and a set of bureaucrats to enforce or administer the regulations, and what we talk about here is the ability to self-regulate an activity without all that. Of course, if you have to reference a voluntary consensus standard for regulatory purposes, if the lawmakers decide that something, yes, it must be put in law, okay fine. But as long as you have got the basis of that voluntary consensus standard behind your position, it is our experience, and I think that is the point of our experience, we think it is a more acceptable position because I think it is a safer position.

The Chairman: Could I ask you a question? I am captivated by this process. Now, one of our problems is, our task force, could we come out and recommend that your process be followed by every regulatory agency and department? What are the implications of your experience for what we have to do, which is to deal with regulation in general? Which other areas, specifically, could . . .

Mr. Bailey: Perhaps, Mr. Chairman, I could illustrate. Let us get our CHIP thing. Let us go to the current standard, let us show them the current standard. We think we have gone through a CGSB consensus solution to a public-private sector problem, and the current example is home insulation, the need to encourage insulation due to our energy crunch, petroleum shortage. The problem: Federal and provincial and municipal governments are unable to ensure the cost effectiveness, the quality of insulation and the competence of those installing it under the \$2 billion CHIP program. The solution: A balanced consensus committee of federal, provincial, industry, research and consumer reps establishing product and installation standards, followed by vigorous training and certification programs.

The two books we have on the table here represent one of the current efforts of CGSB. This standard has been produced in the last six months. That standard has received complete industry, federal, provincial agreement. That standard, I think, illustrates, in a very difficult area, how you bring together a representative group. Here is a listing of the people on the

Cela revient à dire, évidemment, que depuis dix ou quinze ans, nous nous acheminons vers une loi positive, une série de recommandations et des bureaucrates pour appliquer les règlements. Il s'agit plutôt ici de s'autoréglementer sans cela. Si on doit établir une référence pour une norme universelle, à défaut de réglementation, si les responsables des lois décident que ce doit être inscrit dans la loi, très bien. Toutefois, pour autant qu'on ait la base d'une norme adoptée volontairement, nous savons par expérience que cette position est plus acceptable, étant plus sûre.

Le président: Puis-je vous poser une question? Je trouve tout ce processus captivant. Une des difficultés que nous avons, c'est celle que nous pose le groupe d'étude; pourrions-nous recommander que ce processus soit suivi par chaque organisme de réglementation et chaque ministère? D'après votre expérience, quelles seraient les répercussions de ces décisions concernant la réglementation en général? Quels autres domaines pourraient, plus précisément . . .

M. Bailey: Je pourrais peut-être vous donner un exemple, monsieur le président, celui du projet d'isolation thermique des maisons, au Canada. Prenons, par exemple, les normes courantes. Nous pensons avoir obtenu un consensus à l'Office des normes du gouvernement canadien pour un problème des secteurs public et privé, et l'exemple courant que je peux vous donner est celui de l'isolation des maisons, du besoin d'isoler à cause de nos difficultés sur le plan énergétique, de la pénurie de pétrole. Voici le problème: les gouvernements fédéral et provinciaux, les administrations municipales ne peuvent garantir la rentabilité, la qualité de l'isolation et la compétence de ceux qui la font dans le cadre du programme d'isolation thermique des résidences au Canada, programme de 2 milliards de dollars. Voici la solution: un comité équilibré de consensus comprenant des représentants du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux, de l'industrie, du domaine de la recherche et de la consommation, qui élaboreraient des normes pour les produits et pour l'installation et, par la suite, des programmes vigoureux pour la formation et l'accréditation.

Un des efforts que fait présentement l'Office des normes du gouvernement canadien se traduit par ces deux livres que nous avons sur cette table. Cette norme a été élaborée au cours des derniers six mois. Elle a été acceptée à l'unanimité par l'industrie, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Elle illustre bien, je crois, comment on peut regrouper

[Text]

committee that developed the standard we just tabled. That committee includes some, I think, 35 . . .

The Chairman: What you are telling us is that in any area which is difficult, where people may have differing opinions, and where you have the time to do it . . .

Mr. Bailey: Yes.

The Chairman: . . . your process works admirably well.

Mr. Bailey: Yes. Well, in this case, we admit, we should have been into this two years earlier, but the agreement was not there to move into it two years earlier. But in six months I think we have created something which both the provincial and federal government people involved—and, of course, here you are dealing with a standard that relates to the Department of Public Works, to CCA, because they are very much involved because of the relationship to hazardous products and the competence of the insulation product per se as well as the competence of how it is installed. I think in terms of time, in six months—the committee might be interested in the details of how, in a short period of time, a very difficult problem was tackled and we got national agreement. As a matter of fact, the international support and interest in that standard from the French, the British and the Americans is very high, because they recognize that that is a good piece of work.

The Chairman: Just assume that we accept that what you are doing is the best way to approach things . . .

Mr. Bailey: Yes.

The Chairman: . . . in the ideal world, and that we are not doing it right now. What other areas should we be doing this in?

• 1145

Mr. Bailey: Any areas, any areas.

The Chairman: Well, okay, but this takes time.

Mr. Bailey: Well, let us take an example. Let us take one of our established committees. As a matter of fact, this is a committee right now, as far as we are concerned, under slight attack from the regulators, so we sit on the regulatory fence on this one very, very openly. We think that committee has worked extremely well. It has produced its standard, 74 GP1. We think it is a standard that is broadly based and very much doing its job.

Mr. Milligan: Maybe I could just rattle off some areas where the government regulates. They are not really necessarily standards; I am not sure they are. Let us look at food. There is one, food standards. We have approximately 300 food standards, standardizing the ingredients of food. How about consumer safety? The 1.5 litre pop bottles?

Mr. Bailey: Yes.

Mr. Milligan: The ban on those was put in on an emergency basis. It bypassed the government's SEIA program, the socio-economic impact analysis, because it was needed so quickly.

[Translation]

des gens pour une question aussi difficile. Voici une liste des personnes qui font partie du comité qui a élaboré cette norme. Le comité comprend quelque 35 . . .

Le président: Ce que vous nous dites, en réalité, c'est que, dans tout secteur à problèmes, là où vous avez des gens qui diffèrent d'opinion, lorsque vous avez le temps de le faire . . .

M. Bailey: Oui.

Le président: . . . ce processus fonctionne admirablement bien.

M. Bailey: Oui. Nous devons admettre que, dans ce cas-ci, nous aurions dû y travailler deux ans plus tôt, mais il n'y avait pas encore d'accord nous permettant de le faire. En six mois, nous avons mis au point une chose à laquelle ont participé les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral . . . et vous avez ici une norme qui a trait au ministère des Travaux publics, à l'Association canadienne de la construction, qui participent à ce travail, parce que cela concerne les produits dangereux, la compétence en matière d'isolants et d'isolation. Les membres du comité sont très intéressés de savoir comment, en si peu de temps, un problème très difficile a été abordé et comment nous avons pu obtenir un accord national. En réalité, les Français, les Britanniques et les Américains s'intéressent à cette norme et l'appuient, car ils y voient un très bon travail.

Le président: En supposant que nous acceptons ce que vous avez fait, comme étant la meilleure façon d'aborder les choses . . .

M. Bailey: Oui.

Le président: . . . une situation idéale, quelque chose que nous ne faisons pas actuellement, quels sont les autres domaines où cette façon de procéder pourrait être adoptée?

M. Bailey: Dans n'importe quel domaine.

Le président: Très bien, mais cela prend du temps.

M. Bailey: Prenons un exemple, celui d'un de nos comités. Il s'agit, en réalité, d'un comité qui, présentement, est légèrement critiqué par les responsables de la réglementation; par conséquent, nous attendons un peu de voir ce qui va se passer. Nous sommes d'avis que ce comité a extrêmement bien fonctionné. Il a publié la norme 74 GP1. Cette norme est très générale et joue très bien son rôle.

M. Milligan: Je pourrais peut-être vous nommer quelques secteurs que le gouvernement pourrait réglementer. Il ne s'agit pas nécessairement de normes, du moins je n'en suis pas certain. Prenons, par exemple, les aliments; il y a quelque 300 normes sur l'alimentation pour normaliser les ingrédients. Que fait-on au sujet de la sécurité du consommateur? Les bouteilles de boisson gazeuse de 1.5 litres, par exemple?

M. Bailey: Oui.

M. Milligan: On a interdit ces bouteilles à cause d'une situation d'urgence. On a même contourné le programme d'analyse des répercussions socio-économiques du gouverne-

[Texte]

Six months—the could not wait six months in that area, according to the regulators.

Mr. Bailey: Yes.

Mr. Milligan: What about workers' safety in uranium mines? Levels of arsenic in gold roasting operations? What about pollution control?

Mr. Maynard: Well, the process has a built-in flexibility for crisis or urgent problems, recognizing that the majority of problems are not urgent in the sense of a few days, weeks or months. If it is, the process recognizes this and says, all right, you establish a demand date by which you wish to have or must have the best possible standard—one week, two weeks, a month, whatever you identify, and you will get the best consensus that can be achieved in that time frame, recognizing that you have obviously not allowed time for a full debate of the consumer's viewpoint, industry's viewpoint, the federal viewpoint, provincial, municipal, and so on. It is impossible. Nevertheless you have a date, you establish it, it is met and it is called a provisional standard.

This document I handed out, the first top document there, which is the standard itself, is a consensus approved document. All the rest of the documentation, which is essentially training knowledge that a contractor has to have, is provisional. Nevertheless, the committee said this is a crisis problem and we must have it by mid-summer of this year. Their estimate one time was that half the homes are being improperly insulated. The schedule was met on time, within a day, and the standard is published. The committee now continues to improve it over the next six months, a year or what have you, put the standards in effect, the contractors are certified and we move ahead. The alternative to that is essentially a government regulator doing that in his office with or without consultation.

Mr. Milligan: There is no guarantee of consultation.

Mr. Maynard: There is no guarantee.

Mr. Milligan: It is up to him.

Mr. Maynard: This will guarantee at least the amount of consultation and consensus that can be achieved in whatever time period is identified. And we are honest and say, that is a provisional standard, it is not full consensus, that is the best we could get in the time, and it is identified as such.

Mr. Bailey: Eventually CGSB manages a process, a process of consensus designed to balance the adversarial interests in an area and try, through the management of this process, to work it out.

Mr. Berger: Yes. What are the sanctions involved? You specify a number of things here. A contractor has to be certified and so forth. What happens if a contractor is operating without certification or does not comply with the various . . .

Mr. Bailey: Well, we would delist him, suspend him.

Mr. Berger: If you delist him, suspend him, he can still go to work, right?

[Traduction]

ment, parce qu'il fallait agir rapidement. On ne pouvait pas attendre six mois, selon les responsables de la réglementation.

M. Bailey: Oui.

M. Milligan: Que pensez-vous de la sécurité des travailleurs dans les mines d'uranium? Du niveau d'arsenic dans le res-suage de l'or? Qu'en est-il du contrôle de la pollution?

M. Maynard: Ce processus comporte une certaine souplesse pour les situations de crise ou les problèmes urgents, mais nous savons très bien que la majorité des problèmes ne sont pas urgents et n'exigent pas de décision en quelques jours, semaines ou mois. Si c'était le cas, le processus le reconnaîtrait et on pourrait établir une date à laquelle on pourrait obtenir la meilleure norme possible, en une semaine, deux semaines, un mois, dans la période voulue. On pourrait également obtenir le meilleur consensus possible pour cette période, tout en sachant, évidemment, qu'on n'a pas prévu une discussion complète pour entendre les points de vue du consommateur, de l'industrie, du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et des administrations municipales, par exemple. Ce n'est pas possible. On a néanmoins une date d'établie, elle est respectée et on obtient une norme provisoire.

Ce document que je vous ai distribué, le premier sur le dessus, sur la norme, est un document concernant une norme universelle. Tout le reste de la documentation, essentiellement les connaissances que doit avoir l'entrepreneur, est provisoire. Le comité a décrété qu'il y avait crise et qu'il fallait avoir une norme, au plus tard à la mi-été de cette année. On a estimé que la moitié des maisons ne sont pas convenablement isolées. L'échéancier a été respecté, au jour près, et la norme, publiée. Le comité continuera maintenant à améliorer la norme au cours des six ou douze prochains mois, ou le temps qu'il faudra; la norme sera mise en vigueur et les entrepreneurs seront accrédités. La solution de rechange, ce serait qu'un responsable de la réglementation, au gouvernement, fasse ce travail dans son bureau, avec ou sans consultation.

M. Milligan: Il n'y a aucune garantie de consultation.

M. Maynard: Il n'y en a pas.

M. Milligan: C'est à lui de décider.

M. Maynard: Ce processus garantit au moins la consultation et le consensus qui peuvent être réalisés dans la période allouée. Nous disons, en toute honnêteté, qu'il s'agit là d'une norme provisoire; il n'y a pas eu plein consensus, mais c'est le mieux qu'on pouvait faire, étant donné le temps dont nous disposions. La norme est ainsi identifiée.

M. Bailey: En définitive, l'Office des normes du gouvernement du Canada entreprend le processus pour obtenir des normes universelles destinées à équilibrer les intérêts contraires et, par cette méthode, à arriver à ce but.

M. Berger: Oui. Quelles sont les sanctions prévues? Vous avez parlé ici d'un certain nombre de choses. Vous avez dit, par exemple, qu'un entrepreneur doit être accrédité; qu'arrive-t-il s'il travaille sans accréditation ou s'il ne se conforme pas aux diverses . . .

M. Bailey: Nous le rayons de la liste, nous le suspendons.

M. Berger: Si vous le rayez de la liste, si vous le suspendez, il peut quand même travailler, n'est-ce pas?

[Text]

Mr. Bailey: Well, he can still go to work. That is exactly right. But if he is delisted, word travels quickly.

Mr. Maynard: This comes back I think to the spectrum chart. At the moment, that standard and certification program backing it up is strictly voluntary. Depending on the view of a particular jurisdiction, you could make it mandatory at whatever level—federal, provincial—has the jurisdiction in that area. This subject matter I suspect would be provincial. Nevertheless, whatever it is, we could make it mandatory.

• 1150

However, not to underestimate the power of the marketplace, in the first three weeks of inviting contractors to join this program, we got 10 per cent. We now have about 20 per cent; and we are talking of roughly 2,000 contractors in the country. So there is a tremendous support for us because we are on a committee.

Basically, what happens is that only the bad guys do not join the program. By definition, having joined the consensus process, those contractors have said, "Yes, it is critical; yes, there must be a certification program."

Once the CGSB logo or certification mark is granted to a particular contractor, if he does not continue to perform in accordance with the standard, then the standard requires, first of all, that he fix the bad insulation work he has done. If he does not do that, and since that is in the standard, he is dropped out and we publicize that. There is a tremendous market leverage. It is using the free-enterprise situation to the maximum.

Nevertheless, if it is critical, it can be made mandatory. It could also be made mandatory to get a CHIP grant, which would not be then regulatory mandatory but rather, mandatory that if you are going to get a CHIP grant, you have to use a contractor in this program.

So, again, it is the spectrum slide, I think. Whatever is appropriate to a government, whatever a government feels is necessary, you can use. You can have a standard by itself, a standard as this one with a certification program, you can have a standard made mandatory by regulation, or you could have the one that we do not support, which is the . . .

Mr. Berger: What I am driving at, sir—excuse me for interrupting—is that, in asking questions of various government departments that we have met in the past week or so, they have said: "Well, we have asked them about voluntary standards, we have asked them about self-regulation and they have said to us: 'Well, you need the ability to enforce it when violations occur'." What do you think of that? You do not think that holds much water, obviously?

Mr. Bailey: Well, my comment is that it would be case by case. I would never buy the situation on a standard like that with French dressing where you need that mandatory, as it is at the moment; and yet there are no standards for Thousand

[Translation]

M. Bailey: Eh bien, c'est exact, il peut travailler, mais il n'est pas sur la liste, et la nouvelle se répand vite.

M. Maynard: Nous en revenons, je crois, au diagramme. Pour le moment, c'est énorme, et le programme d'accréditation qui l'appuie est tout à fait volontaire. Selon l'opinion d'une autorité, on pourrait le rendre obligatoire au niveau fédéral, provincial, au niveau de compétence dans ce domaine. Ce serait, dans ce cas, une compétence provinciale, je crois. Néanmoins, quelle que soit la compétence, nous pourrions le rendre obligatoire.

Sans vouloir sous-estimer les pouvoirs du marché, au cours des trois premières semaines où nous avons invité les entrepreneurs à se joindre à ce programme, 10 p. 100 ont répondu. Nous en avons environ 20 p. 100 maintenant, soit environ 2,000 entrepreneurs canadiens. C'est donc un appui fantastique pour nous qui sommes au comité.

En général, ce qui se produit, c'est que les mauvais types seulement ne font pas partie du programme. Par définition, une fois que les entrepreneurs sont passés au processus de consensus, ils nous disent: «Oui, c'est essentiel, il nous faut un programme d'accréditation.»

Une fois que le symbole de l'Office des normes du gouvernement du Canada ou que le sigle de l'accréditation est accordé à un entrepreneur, s'il ne continue pas à respecter la norme, il est obligé, en vertu de cette norme, de corriger d'abord le travail d'isolation mal fait. À défaut de cela, puisque cela fait partie de la norme, il est éliminé et nous l'annonçons publiquement. Cela est évidemment un outil très puissant. On se sert de la situation de libre entreprise au maximum.

Néanmoins, si c'est essentiel, on peut le rendre obligatoire. On peut également rendre obligatoire l'obtention d'une subvention dans le cas du programme d'isolation thermique des résidences au Canada, ce qui ne serait pas obligatoire, d'après un règlement, mais le serait si vous vouliez obtenir une subvention de ce programme et vous servir d'un entrepreneur du programme.

Nous en revenons encore, je crois, au diagramme. Ce qui est convenable pour le gouvernement, ce que le gouvernement croit nécessaire, on peut l'utiliser. On peut avoir une norme en elle-même, une norme comme celle-ci, comprenant un programme d'accréditation; on peut avoir une norme rendue obligatoire par réglementation ou une norme que nous n'apuyons pas qui est . . .

M. Berger: Excusez-moi de vous interrompre, monsieur, mais nous avons posé des questions à des représentants de divers ministères du gouvernement depuis une semaine ou plus, et ils nous ont répondu: «Nous leur avons parlé des normes volontaires, nous leur avons parlé d'autoréglementation et ils nous ont répondu: «Il faut pouvoir les appliquer lorsqu'il y a violation.» Que pensez-vous de cela? Vous ne croyez pas, évidemment, que ce soit bien logique, n'est-ce pas?

M. Bailey: Il faudrait évidemment que chaque cas soit examiné. Je ne l'accepterais pas pour une norme comme elle concernant la vignaigrette française, qui est obligatoire pour le moment; et pourtant, il n'y a pas de norme concernant la

[Texte]

Islands, any of your Italian dressings and so on. I think that that is indicative of the dangers of assuming, first, that you need a regulatory standard always, and second, not recognizing the implications of that first step. It is ludicrous to have a standard on one bottle . . .

Mr. Berger: Getting back to a question that Mr. Peterson asked before, could we apply this, basically, to all areas of regulation? What percentage of regulations currently imposed by, say, the Department of Consumer and Corporate Affairs, would you see standards applying to? Without stating a specific percentage, could you say that it is in the majority of regulations that you could use standards, over 50 per cent, or is it—?

Mr. Bailey: Well, I think the first thing that you want to address is the existence of a good standard. If you have got a repetitive situation that presumably you are going to regulate, and if you have got a good standard, and it is a voluntary consensus standard, we would say, quite officially, that you are much better off with a voluntary consensus standard than any other type of standard—there is no doubt in my mind about that. Now if you have got the standard and you have referenced it in your regulatory position, if you have elected to say, “We must regulate”, then okay. At least you know that what you are talking about is something that has gone through a very organized advisory discussion.

Mr. Milligan: Mr. Bailey, I just want to see if I can get this straight in my own mind. The consensus process is an alternative to the consultative process as normally used by a department, and that could be used probably in any situation—you can even cope with emergency situations, you suggest.

Mr. Bailey: Yes.

Mr. Milligan: While the question of whether something should be made mandatory is just a question of the degree of control that the government and that department wants to put on it.

Mr. Bailey: Yes.

Mr. Milligan: When you make that split, it is almost a political decision whether you want to put the force of law behind a particular standard, not a technical, bureaucratic decision.

• 1155

Mr. Bailey: Yes.

Mr. Milligan: Does this not more clearly distinguish that as a political decision where you delegated legislative authority from Parliament to put the force of law saying you must . . .

Mr. Bailey: I think what is relevant here and it is particularly a propos in a federal state, if you have two, three or four levels of governmental activity, a good deal of the problem interfaces in the sense that these people sometimes tend to compete in given areas.

One of the virtues of the national approach to a voluntary consensus standard is that you interlink the public sector

[Traduction]

vinaigrette Mille-Îles ou les vinaigrettes italiennes. Voilà les dangers de prétendre d'abord qu'il faut toujours une norme réglementaire et, deuxièmement, de ne pas reconnaître les effets de la première étape. Il est ridicule d'avoir une norme sur une bouteille . . .

M. Berger: Pour revenir à la question de M. Peterson, est-ce que nous pouvons l'appliquer fondamentalement à tous les secteurs de la réglementation? Quel serait le pourcentage des règlements imposés présentement par le ministère de la Consommation et des Corporations, disons, où des normes pourraient être appliqués? Sans citer le pourcentage précis, diriez-vous que, dans la majorité des règlements, il pourrait y avoir 50 p. 100 de normes, par exemple, ou . . .

M. Bailey: Il faut tout d'abord qu'existe une bonne norme. Si vous vous trouvez devant une situation répétitive qu'il vous faut probablement réglementer, et si vous avez une bonne norme,—il s'agit d'une norme universelle—nous affirmerons qu'il vaut mieux pour vous avoir une norme universelle que tout autre genre de norme . . . il n'y a aucun doute dans mon esprit à ce sujet. Si vous avez une norme et que vous en faites mention dans votre réglementation, si vous avez choisi de dire: «Nous devons réglementer», alors, très bien. Vous savez au moins que vous parlez de quelque chose qui a fait l'objet d'un débat consultatif très organisé.

M. Milligan: Monsieur Bailey, je veux simplement voir si j'ai bien compris. Le processus du consensus est une solution de rechange au processus de consultation dont se servent habituellement les ministères, et il peut servir habituellement dans n'importe quelle situation . . . même dans des situations d'urgence.

M. Bailey: Oui.

M. Milligan: Quant à savoir s'il faut le rendre obligatoire, cela dépend du degré de contrôle que le gouvernement et les ministères veulent exercer.

M. Bailey: Oui.

M. Milligan: Lorsqu'il y a cette division, il faut presque prendre une décision politique, à savoir si l'on veut qu'il y ait une loi derrière une norme particulière et non pas une décision technique et bureaucratique.

M. Bailey: Oui.

M. Milligan: Cela ne montre-t-il pas qu'il s'agit clairement d'une décision politique lorsque le Parlement délègue son autorité législative, de façon à ce que tout le poids de la loi prévienne que vous devez . . .

M. Bailey: Ce qui est important ici, à mon avis, et c'est particulièrement à propos dans un contexte fédéral, c'est que, si vous avez deux, trois ou quatre paliers d'activité gouvernementale, une bonne partie du problème provient du fait que, parfois, les représentants des divers paliers ont tendance à se faire concurrence dans certains domaines.

L'un des avantages d'une approche nationale à une norme universelle volontaire, c'est qu'on se trouve à intégrer les

[Text]

components at whatever jurisdictional requirement. You release that into the process. I think that is where the value comes because, in effect, by doing it at the technical level you tend to avoid the political problems that associate with difficult levels of jurisdiction in a federal structure.

It is our experience that it is perhaps easier to bring technical resolution of a discussion than when you are very consciously and openly recognizing that you have political differentiation at various levels of the political structure.

So I suppose that in a federal state the chances of a voluntary consensus standard, which is arrived at more from a technical structure, the chances are that you have a smaller adversarial component in there, quite apart from the technical terms, even in political terms.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: I suppose, as you have indicated, there are different ways of making a voluntary consensus standard mandatory such as the government can exercise its sort of suasion in a number of ways, as you suggested, in making it a mandatory standard to get various forms of government assistance without necessarily passing a regulation.

In the area of CHIP there is a good question we can ask in the House when it starts sitting. Would the minister be interested in using your standard as a requirement to getting a CHIP grant? Has that been broached with his department?

Mr. Bailey: Oh, yes; I think the Minister of Public Works is very much aware of the standard that we tabled here today with respect to home insulation. I think he regards it as a very positive approach to post-doctoring Canada's poorly insulated residences.

Mr. Berger: What are your relations with the regulators? How do regulators view you?

Mr. Bailey: I have to be careful what I say here.

An hon. Member: No, you do not; we will not tell them.

Mr. Bailey: I suppose, to a certain extent, with concern, because we tend to represent a competitive alternative to the regulatory mechanism. Naturally, as much of your public sector is a monopoly structure to begin with, who loves competition? Sometimes people do not enjoy competition.

Mr. Berger: When you say "with concern" could we ask you about certain government departments, for example, Consumer and Corporate Affairs. How are your relations with them?

Mr. Bailey: Well, Bruce, perhaps you would like to comment on that.

Mr. Maynard: Yes. I think the comment that would apply would relate to most of the regulatory authorities and that is that it is mixed. Some elements of CCA and on some particular programs that are of interest to CCA they are and have

[Translation]

éléments du secteur public au niveau de compétence voulu. Cet aspect entre dans le processus. Je crois que c'est là l'avantage, puisqu'en procédant au niveau technique, vous évitez les problèmes d'ordre politique associés avec les divers paliers de compétence inhérents à une structure fédérale.

D'après notre expérience, il est peut-être plus facile d'en arriver à une solution technique que si l'on est très conscient et si l'on doit admettre des distinctions politiques aux divers paliers de la structure politique.

Ainsi, je suppose que dans un État fédéral, les chances d'en arriver à une norme universelle volontaire qui serait décidée sur le plan technique permettent d'espérer moins d'opposition, non seulement sur le plan technique, mais même sur le plan politique.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Je suppose que, comme vous l'avez mentionné, il y a différentes façons de rendre obligatoire une norme universelle volontaire; par exemple, le gouvernement peut exercer divers moyens de persuasion, tel que vous l'avez proposé, de façon à ce que la norme devienne obligatoire, afin qu'on puisse obtenir l'aide gouvernementale sous diverses formes, sans pour autant adopter un règlement.

Dans le cas du programme d'isolation thermique des habitations, nous pourrions poser une excellente question à la Chambre, lorsqu'elle reprendra ses travaux. Le ministre serait-il disposé à considérer votre norme comme critère pour accorder une subvention dans le cadre de ce programme? Avez-vous abordé la question avec son ministère?

M. Bailey: Oui. Je crois que le ministre des Travaux publics connaît très bien la norme que nous avons déposée ici, aujourd'hui, visant l'isolation thermique des habitations. Je crois qu'il considère qu'il s'agit là d'une approche très positive en vue d'améliorer les résidences canadiennes mal isolées.

M. Berger: Quelles relations entretenez-vous avec les autorités qui réglementent? Comment êtes-vous considérés par celles-ci?

M. Bailey: Je dois être prudent dans ma réponse, ici.

Une voix: Non, nous n'allons pas répéter vos propos.

M. Bailey: Je suppose que, dans une certaine mesure, on nous considère avec inquiétude, puisque nous représentons une formule de rechange au mécanisme de réglementation. Naturellement, comme une grande partie du secteur public est un monopole au départ, qui aime la concurrence? Il arrive que les gens n'aiment pas la concurrence.

M. Berger: Quand vous dite: "avec inquiétude", pourrions-nous vous demander de nous parler de certains ministères gouvernementaux, par exemple, du ministère de la Consommation et des Corporations? Quelles sont vos relations avec ce ministère?

M. Bailey: Bruce, peut-être aimeriez-vous répondre.

M. Maynard: Oui. Je crois que l'on peut dire que dans le cas de presque toutes les autorités de réglementation, les relations sont mixtes. Le ministère de la Consommation et des Corporations, surtout dans le cas de programmes particuliers qui

[Texte]

been one of our strongest supporters. Indeed, right now we operate, by the way, on a revenue-dependent basis. Somebody has to pay us to do this work, we do not just do what we think should be done. CCA has been one of our strongest supporters financially and in terms of people.

Having said that, however, we have the impression that when this other issue comes up, are we a threat, or someone starts to feel that we are a threat, we sometimes feel that even those that have worked extremely closely with us, for reasons we have never been able to understand, fully cease to work as closely. We suspect it is the view of the threat, but normally we work extremely closely.

• 1200

I think in Health and Welfare the same situation would apply. We work extremely closely on most issues and we end up with the situation of having Health and Welfare on our standards committee. For example, urea formaldehyde, which is a very contentious and difficult issue—they are on that committee, they are very supportive of the approach of the consensus standard. Nevertheless, having said that, it appears that where the threat issue comes into someone's mind, they become reluctant to continue or to use us in the first instance. Generally, we have excellent relationships until the threat issue appears to someone in the department.

Mr. Berger: When does that threat issue come up, though? Could you be more specific about it? How often does that occur? At what stage of the process does it occur?

Mr. Maynard: We find it occurs at just about all stages. For example, on the pop bottle issue, we found we were not able to make any headway at all in establishing a consensus standards committee. We did not get any support.

The Chairman: Were you asked to investigate that?

Mr. Maynard: We took the initiative and marketed our services on that issue.

The Chairman: But no one would pay you to do it?

Mr. Maynard: No one encouraged us even to continue marketing the idea.

In the case of the lighters, the product had been regulated notwithstanding that the industry asked us to establish a consensus standard and certification program which could possibly replace the regulation. We are doing that, and we are being paid to do it. In that case, the regulator . . .

The Chairman: Who is paying you?

Mr. Maynard: The industry, in that case.

The regulator refused, in that instance, to participate in the committee.

The Chairman: Could I ask you who you have on your committee working on the lighters—just by groups.

[Traduction]

intéressent le ministère, s'est montré l'un de nos plus ardents partisans. Je vous avouerai même que, pour l'instant, nous fonctionnons selon les revenus que nous pouvons trouver. Quelqu'un doit nous payer pour faire ce travail; nous ne le faisons pas simplement parce que nous croyons qu'il doit être fait. Le ministère de la Consommation et des Corporations est l'un de nos meilleurs soutiens financiers et son personnel nous appuie aussi.

Cela dit, toutefois, nous avons l'impression que, lorsque nous semblons devenir une menace, ou si quelqu'un commence à avoir l'impression que nous représentons une menace, nous sentons parfois que même ceux avec qui nous avons travaillé très étroitement, pour des raisons que nous n'avons jamais pu déterminer, cessent de travailler avec nous aussi étroitement. Nous soupçonnons que c'est parce qu'ils pensent que nous représentons une menace, mais normalement, nous travaillons en très étroite collaboration.

Il en serait de même au ministère de la Santé et du Bien-être. Nous travaillons très étroitement à la plupart des questions et nous retrouvons même des représentants du ministère membres de notre comité des normes. Par exemple, des représentants du ministère siègent au comité qui étudie le formaldéhyde, question extrêmement controversée et difficile; le ministère appuie l'idée d'une norme universelle. Toutefois, bien que tout cela soit vrai, il semblerait que dès que l'idée d'une menace vient à l'esprit de quelqu'un, on hésite à continuer, ou même à faire appel à nous, au départ. En général, nous entretenons d'excellentes relations, jusqu'à ce que cette idée de menace vienne à l'esprit de quelqu'un du ministère.

M. Berger: Quand cette idée de menace se présente-t-elle? Pourriez-vous être un peu plus précis? Cela se produit-il souvent? Et à quelle étape du processus?

M. Maynard: Cela peut arriver à n'importe quelle étape. Par exemple, au sujet de la question des bouteilles de boisson gazeuse, nous avons constaté que nous n'étions même pas capables de constituer un comité pour faire accepter une norme. Nous n'avons obtenu aucun appui.

Le président: Vous avait-on demandé de faire enquête?

M. Maynard: Nous avons pris l'initiative et nous avons tenté, dans ce cas, de vendre nos services.

Le président: Mais personne ne voulait vous payer?

M. Maynard: On ne nous a même pas encouragés à continuer à vendre l'idée.

Dans le cas des briquets, il y a eu réglementation du produit, bien que l'industrie nous ait demandé d'établir une norme universelle et un programme d'accréditation qui pourrait peut-être remplacer le règlement. Nous étudions la question et on nous paye pour le faire. Dans ce cas, les autorités de réglementation . . .

Le président: Qui vous paye?

M. Maynard: Dans ce cas, c'est l'industrie.

Dans ce cas particulier, les autorités de réglementation ont refusé de participer au comité.

Le président: Puis-je vous demander qui fait partie du comité qui étudie les briquets, simplement les groupes?

[Text]

Mr. Maynard: Yes, just from memory, Mr. Chairman, we would have the industrial sector, probably the four or five big manufacturers, Bic, Ronson, and so on; we would have consumers; we would have federal and provincial government people; and we would have safety associations, National Safety Council; we would have people in DND, possibly Air Canada, who would have knowledge of dangers in lighting a cigarette lighter on board an aircraft—any type of cigarette lighter, not just the throw-away type.

The Chairman: Could I ask you how you decided who would be on that board?

Mr. Maynard: Yes. Those decisions are carried out in accordance with our policies, which are very well defined. We have to have basically a balance of consumers and producers; they have to be roughly in balance.

The Chairman: How do you determine who those people are going to be, then?

Mr. Maynard: I guess the summary comment, Mr. Chairman, is that is the expertise we really are marketing: the capability of doing that in a hurry and doing it effectively. Basically, we consult with all the government levels, the industry, consumer associations; we consult with everyone very, very rapidly.

The Chairman: Have you ever had anyone complain they were not asked by you to sit on that committee, in any of your areas?

Mr. Maynard: Not to my knowledge—that we have not been able to accept that person as a member. The one instance which comes to mind is that of a particular individual on another committee whom we have asked to cease publishing the verbatim results of each meeting in the paper, otherwise we will not accept him as a committee member. He has been an observer for several years. But that is an unusual case. The process will not work if each individual's position is put out in the press the next morning, because people then start to perform, of course, for the media, as opposed to perform to get a good standard.

Mr. Berger: Do you keep minutes of your meetings?

Mr. Maynard: Yes, and they are publicly available.

Mr. Berger: They are publicly available?

Mr. Maynard: Yes.

Mr. Berger: After a certain delay?

Mr. Maynard: No, they are available as soon as they are published.

The Chairman: Those are not verbatim minutes.

Mr. Maynard: What is not available is that Mr. Bailey strongly criticized Bic Lighter for their position on the standard. That does not get recorded in that fashion. What would be recorded is that there was a user position which opposed the industry position of that element. In other words, we encourage people to be honest on their positions and guarantee them that they will not be identified in the public place by being honest.

The Chairman: Margot, you had a question on this one.

[Translation]

M. Maynard: Oui, monsieur le président; de mémoire, on devrait représenter le secteur industriel, probablement quatre ou cinq grands fabricants, Bic, Ronson, etc.; il y a également des consommateurs; nous avons des représentants du fédéral et du provincial; il y a également des représentants des associations de sécurité, comme le Conseil national de la sécurité; nous avons des représentants du ministère de la Défense nationale, et peut-être d'Air Canada, qui connaissent bien le danger d'utiliser un briquet dans un avion, des briquets de tous genres, pas simplement des briquets jetables.

Le président: Pui-je vous demander comment vous avez décidé qui ferait partie du comité?

M. Maynard: Oui. Les décisions de ce genre sont prises conformément à nos politiques, qui sont très bien définies. En fait, il nous faut un équilibre entre les consommateurs et les producteurs; il faut, grosso modo, l'équilibre.

Le président: Comment décidez-vous qui sera choisi, alors?

M. Maynard: En bref, je suppose, monsieur le président, que c'est notre compétence que nous vendons vraiment; la capacité de faire vite et de faire bien. En fait, nous consultons tous les paliers de gouvernement, l'industrie, les associations de consommateurs; nous consultons tout le monde très, très rapidement.

Le président: Quelqu'un s'est-il déjà plaint du fait que vous ne lui avez pas demandé de faire partie du comité qui étudiait tel ou tel domaine?

M. Maynard: Pas à ma connaissance... que nous ne puissions accepter cette personne comme membre. Il me vient à l'esprit le cas d'un individu qui faisait partie d'un autre comité, à qui nous avons demandé de cesser de publier le compte rendu textuel de chaque réunion dans le journal, sinon nous ne l'accepterions plus comme membre du comité. Il est observateur depuis plusieurs années. Mais c'est un cas exceptionnel. Le processus ne peut fonctionner si la position de chaque individu est imprimée dans le journal le lendemain matin, car alors, les gens commencent à jouer, bien sûr, pour la galerie, plutôt que de travailler à obtenir une bonne norme.

M. Berger: Dressez-vous le procès-verbal de vos réunions?

M. Maynard: Oui, et il est accessible au public.

M. Berger: Ah oui?

M. Maynard: Oui.

M. Berger: Après un certain délai?

M. Maynard: Non, aussitôt que nous le publions.

Le président: Il ne s'agit pas du procès-verbal textuel.

M. Maynard: On n'y trouve pas que M. Bailey a fortement critiqué la société Bic à cause de sa position sur une norme. Ce n'est pas consigné de cette façon. On dirait plutôt que la position d'un usager s'opposait à celle de l'industrie sur cette question. En d'autres termes, nous encourageons les gens à être honnêtes et nous leur garantissons que nous ne révélerons pas leur identité au public parce qu'ils ont été honnêtes.

Le président: Margot, vous aviez une question à ce sujet.

[Texte]

• 1205

Ms Priest: No, I am just curious whether the regulator's criticism of your activity was aimed at the substance of the standards you developed or it tended to take more a territorial approach—that you were interfering.

Mr. Maynard: I would like to emphasize that in the main we have excellent co-operation from the regulators. Having said that, it is really almost impossible that it would be the substance, if the regulator is prepared to be on the committee, which he normally is, because his position is put forward and he has participated, and although he does not get a special vote, as you can imagine everyone in the committee pays very special attention to the regulatory authority's position. So I cannot imagine that the substantive position would be the problem. In the event it was—and it is in rare instances—then we again would find it an unusual situation. But it could happen, very unusually, that he could not get his positions expressed and discussed.

The Chairman: Mr. Anguish.

Mr. Anguish: Thank you, Mr. Chairman. In the time you have been giving your presentation I have been giving careful thought to situations where your process could not be used in implementing regulations for the government. I think it is a very good system and I was wondering if you could tell us whether or not there are situations specifically that you can think of where your process of setting regulations would not work, either in the way you use it now or in some modified form, because of an emergency situation or because it had to be locked into law as a statute. Can you give me an example of where it would not work?

Mr. Bailey: I think there are examples of where a firm, positive law is an absolute necessity in society, and where the positive law is there and it is supported by what you would call a hard regulatory position. But I think most of our process and our activity in the field of standardization and certification relates to what I like to refer to as the middle domain position, between absolute free choice on the one hand and positive law on the other. I think it is this area which has a vast opportunity for promotion and development in a federal state. I think it is little used and little understood and little appreciated; and this is, I suppose, partly because it is very difficult for the jurisdictional levels of government and the producer-consumer-third party elements in society to come together in, you might say, a workable environment which permits resolution and agreement on certain things. Of course, in that context we can see our process operating in many, many areas it is not now related to. I think it has a very positive future.

On the other hand, it is also quite obvious one has to proceed with care and caution. I think right now, on our insulation contractor standard and the insulation standard

[Traduction]

Mme Priest: Non, je suis tout simplement curieuse de savoir si les critiques de vos activités par les autorités de réglementation visaient la substance des normes que vous avez élaborées ou si c'était plutôt à cause d'une approche territoriale, à savoir que vous vous ingérez.

M. Maynard: J'aimerais souligner que, dans l'ensemble, nous jouissons d'une excellente collaboration de la part des autorités de réglementation. Cela dit, il est presque impossible de dire que c'est à la substance que les autorités en veulent, puisque, en général, elles sont disposées à faire partie du comité, car, ainsi, leur position est mise de l'avant, qu'elles participent, et bien qu'elles n'obtiennent aucun vote spécial, vous pouvez vous imaginer que tous les autres membres du comité accordent une attention toute spéciale à la position des autorités de réglementation. Je ne peux donc pas concevoir que le problème viendrait de la substance. Toutefois, si c'était le cas, et ce serait très rare, alors, encore une fois, ce serait là une situation exceptionnelle. Toutefois, il pourrait arriver, exceptionnellement, que les autorités de réglementation ne puissent pas exprimer leurs positions et les faire discuter.

Le président: Monsieur Anguish.

M. Anguish: Merci, monsieur le président. Pendant que vous nous faisiez votre exposé, j'ai réfléchi, pour trouver des situations où votre processus ne pourrait servir pour mettre en œuvre les règlements du gouvernement. Je crois que votre système est excellent et je me demande si vous pourriez nous dire s'il y a ou non des situations précises pour lesquelles vous croyez que votre façon d'en arriver à des règlements ne fonctionnerait pas, soit dans la forme actuelle de votre procédure, ou dans une forme modifiée, à cause de l'urgence de la situation, ou parce qu'il faudrait plutôt adopter une loi. Pouvez-vous me donner un exemple de l'impossibilité d'avoir recours à votre procédure?

M. Bailey: Je crois qu'il y a des cas où une loi ferme et positive est une nécessité absolue dans la société; il y a des cas où une loi positive existe et elle est étayée par ce qu'on pourrait appeler une ligne dure au niveau de la réglementation. Toutefois, je crois que l'ensemble de notre procédure et de nos activités dans le secteur de la normalisation et de l'accréditation vise plutôt ce que j'appellerais le domaine mitoyen, c'est-à-dire celui qui existe entre le choix libre absolu et une loi positive. Je crois que c'est dans ce domaine qu'il existe une bonne occasion de pousser la chose et de voir à son évolution dans un État fédéral. Cet aspect, à mon avis, est peu utilisé, peu compris et peu apprécié; je suppose que c'est en partie dû au fait qu'il est extrêmement difficile pour le niveau législatif du gouvernement et le niveau producteur-consommateur, la tierce partie, de la société de se réunir dans ce que j'appellerais un milieu propice au travail, qui permette de résoudre certaines questions et de s'entendre. Évidemment, à cet égard, nous pouvons envisager que notre procédure fonctionnerait dans de nombreux domaines où cela ne se fait pas actuellement. Je crois que l'avenir est très prometteur.

Par contre, il est également tout à fait évident qu'il faut aller de l'avant avec soin et prudence. Je crois qu'à l'heure actuelle, notre norme sur l'isolation, qui vise les entrepreneurs,

[Text]

area generally in CHIP, what you have here is an industry which is just developing. I think as a result of the energy crisis we have a blooming and growing insulation installation industry, a service industry which is I suppose you would use the term or could use the term immature, in the sense that there are a lot of newcomers, a lot of small entrepreneurs just getting into the business, and it is just developing; and in that type of area our process, we think, is very apropos. But it is full of difficulties, too, because you are not dealing with mature, experienced industrial sectors. You are dealing with something that is just new and growing and full of problems. But even in such a difficult growing area as insulation standards, we think the process is really very agreeable, and so far our experience has been quite positive in spite of the fact that we know there are many questionable operators in the field.

• 1210

Mr. Anguish: Can you not think of an example then where this would not work? That was my initial question. Yes or no.

Mr. Bailey: I hate to be categorical but we have not found too many areas where it will not work. May I answer it that way?

Mr. Anguish: If we made a recommendation, as a task force, to implement something along your line of the consensus, the way in which you set your standards, if we used that to set regulations within the government, do you feel that could be done best within individual departments or agencies, or done from the outside by someone, a group that had some expertise in using your method to set the regulations? Do you have any opinion on that?

Mr. Bailey: Yes, we have a very definite opinion on that. You have a national standard system in place in this country but I think it is little understood and poorly used by Canadians generally. I think it could be used much more aggressively. It has really received a limited amount of political support, certainly. Very few people focus on or draw attention to the national standards system of Canada. I think it is something that is deserving of much more support than it really has been getting—and it is there. The standards writing component, the certifying component, the testing component, the international component—they are all there. They are in place. They exist. They are in being.

Mr. Anguish: Would you then like to see departments and agencies of the federal government come to you to help them set their regulations?

Mr. Bailey: Yes, and we do not have to speak only on behalf of CGSB because we are just part of that national standards system. We believe the other SWOs have their areas of competence and jurisdiction or agreement that they are working in, and that they are all worthy of support and nurturing. I think that is what should usefully be done.

Mr. Anguish: I have one final question, Mr. Chairman, if time permits. I would like to know what efforts you have made

[Translation]

et toute la question des normes sur l'isolation, dans le cadre du programme d'isolation thermique des habitations, joue dans un secteur industriel qui prend tout juste son essor. A cause de la crise énergétique, nous nous retrouvons avec une industrie de l'isolation florissante et croissante, une industrie tertiaire qu'on pourrait appeler, je suppose, adolescente, en ce sens qu'il y a beaucoup de nouveaux, beaucoup de petits entrepreneurs qui ne font que commencer dans ce secteur; c'est un secteur qui prend tout juste son essor. C'est dans ce genre de domaine que notre procédure, à notre avis, est très appropriée. Mais cela comporte beaucoup de difficultés également, car vous ne traitez pas avec des secteurs industriels adultes et expérimentés. Il s'agit d'une industrie nouvelle, grandissante et truffée de difficultés. Néanmoins, même dans un secteur aussi difficile, en croissance, comme celui des normes d'isolation, nous croyons que la procédure est vraiment très acceptable et, par conséquent, notre expérience s'est avérée assez positive, malgré le fait que nous savons qu'il y a beaucoup d'exploitants assez douteux dans ce domaine.

M. Anguish: Ne pouvez-vous pas songer à un cas où cela ne fonctionnerait pas? C'était là ma question. Oui ou non.

M. Bailey: J'hésite à me montrer catégorique, mais nous n'avons pas trouvé beaucoup de domaines où cela ne fonctionnait pas. Est-ce que je peux en rester là?

M. Anguish: Si notre groupe de travail recommandait l'utilisation d'une méthode semblable à la vôtre, à la façon dont vous en arrivez à vos normes, si nous avions recours aux mêmes procédés pour formuler des règlements au sein du gouvernement, croyez-vous qu'il vaudrait mieux procéder par ministère ou organisme individuel, ou qu'il serait préférable de faire appel à quelqu'un de l'extérieur, à un groupe qui connaît à fond la méthode que vous utilisez pour élaborer vos règlements? Avez-vous une opinion à ce sujet?

M. Bailey: Oui, nous avons très certainement une opinion. Il existe au pays un système national de normalisation, mais je crois qu'on le comprend peu et que les Canadiens, en général, l'utilisent mal. Je crois que l'on pourrait y faire appel beaucoup plus. En réalité, les structures en place reçoivent très peu d'appui politique. Très peu de gens attirent l'attention sur le système national de normalisation du Canada, ou s'y intéressent. A mon avis, il s'agit d'un système qui mérite d'obtenir plus d'appui qu'il n'en a obtenu, et après tout, il est déjà en place. Les éléments de rédaction des normes, d'accréditation, d'examen, l'élément international, tout est là. Tout est en place. Tout existe. Cela existe déjà.

M. Anguish: Dans ce cas, aimeriez-vous voir les ministères et organismes du gouvernement fédéral demander votre aide pour établir leurs règlements?

M. Bailey: Oui, et nous ne parlons pas simplement au nom de l'Office des normes générales du Canada, puisque nous ne sommes qu'une petite partie du réseau national de normalisation. Nous croyons que les autres organismes de normalisation ont leurs propres domaines de compétence, ou ententes où ils travaillent, et qu'ils méritent tous d'être appuyés et soutenus. Je crois que c'est ce qu'il serait utile de faire.

M. Anguish: J'ai une dernière question, monsieur le président, si le temps le permet. J'aimerais savoir quels efforts vous

[Texte]

on your behalf to encourage federal departments and agencies to promote or utilize your services.

Mr. Bailey: We do not want to appear self-serving . . .

An hon. Member: Come on, come on.

Mr. Bailey: No, no, we do not really. No, no, we do not want to appear self-serving because I think one of the characteristics of the whole national standards system is that it was put in place as a voluntary structure to give a national solution to problems. We think that is, by and large, what those five SWOs are doing. We think the standards council itself is very cognizant of the role it can play, to be helpful, and we try to take advantage of our opportunities to promote the national standards system and we do our best to avail ourselves continuously of opportunities to do this. But I guess the national standards system has never had what I would call, the vigorous assistance and support that I think it warrants.

Mr. Anguish: Could you list for us, just by memory, the federal departments and agencies that have undertaken on their initiative to contact you for some assistance?

Mr. Bailey: Yes, we can do that.

Mr. Maynard: I think the list would probably include almost all that have regulations or standards. At one time or another, they would have all taken an initiative. We have been in business since 1934 and under the standards system since 1970.

The most recent example I can think of involved Transport Canada. They came to us and asked us whether, in view of the Mississauga disaster and the focus there and their concern—and they had been concerned for many years prior to that disaster—we could get new packaging standards concerning the larger containers. That happens to be an area in which we are the accredited organization. They came to us and asked us to develop these standards on an urgent basis, and we said yes and that program was launched. So they took the initiative to approach us.

We worked with them on lifejackets and in many other areas so they are well aware of us and well aware of our capabilities. I think that example would be repeated over the last 30 years—I have no doubt of it—in other departments. So I would say all departments have approached us voluntarily, and we also market.

In answer to your earlier question, we definitely are out there trying to market the merits of this process gently. In fact these slides this morning are those that we use doing that. We use these kinds of slides.

• 1215

The Chairman: Mr. MacLellan.

[Traduction]

avez faits pour encourager les ministères et organismes du gouvernement fédéral à promouvoir ou utiliser vos services.

M. Bailey: Nous ne voulons pas avoir l'air de servir nos propres intérêts . . .

Une voix: Voyons, voyons.

M. Bailey: Non, non, vraiment, nous ne le voulons pas. Non, nous ne voulons pas avoir l'air de servir nos propres intérêts, car l'une des caractéristiques du système national de normalisation, c'est qu'il existe en tant que structure volontaire pour trouver une solution, sur le plan national, à certains problèmes. Dans l'ensemble, nous croyons que c'est ce que les cinq offices de normalisation font. Nous croyons que le conseil lui-même est parfaitement conscient du rôle qu'il peut jouer, pour aider, et nous tentons de tirer parti des occasions qui se présentent pour promouvoir un système national de normes, et ce, comme je l'ai dit, en profitant de toutes les occasions. Je suppose néanmoins que le système national de normalisation n'a jamais eu ce que j'appellerais l'aide et l'appui vigoureux qu'il mérite.

M. Anguish: Pourriez-vous nous énumérer, de mémoire, les ministères et organismes fédéraux qui ont pris l'initiative de communiquer avec vous pour obtenir de l'aide?

M. Bailey: Oui, nous pouvons le faire.

M. Maynard: Je crois que la liste comprendrait probablement tous ceux qui ont des règlements ou des normes. A un moment ou à un autre, tous, ils auraient pris cette initiative. Nous existons depuis 1934, et depuis 1970, nous fonctionnons en vertu du système des normes.

L'exemple le plus récent qui me vient à l'esprit est celui du ministère des Transports. Le ministère nous a demandé si, vu le désastre de Mississauga, l'importance qu'on y accordait et ses préoccupations,—et le ministère se préoccupait de ce problème de nombreuses années avant le désastre,—nous ne pourrions pas trouver de nouvelles normes d'emballage pour les gros conteneurs. C'est justement un domaine où nous sommes l'organisme d'accréditation. Le ministère est donc venu nous voir pour nous demander de formuler ces normes de toute urgence, et nous avons dit oui, et le programme est déjà en marche. C'est donc le ministère qui a pris l'initiative de faire appel à nous.

Nous avons travaillé avec le ministère des Transports dans le domaine des gilets de sauvetage et dans de nombreux autres domaines, et donc, ils nous connaissent bien et connaissent bien nos possibilités. Ce même exemple se répète depuis 30 ans, et il est certain que la même chose s'est produite dans d'autres ministères. Je dirais donc que tous les ministères ont pris contact avec nous, volontairement, et nous faisons également de la publicité.

En réponse à une de vos questions précédentes, nous faisons certainement des efforts pour tenter de vendre en douce les mérites de cette procédure. En fait, les dispositives que vous avez vues ce matin sont celles que nous utilisons à cette fin. Nous utilisons des diapositives de ce genre.

Le président: Monsieur MacLellan.

[Text]

Mr. MacLellan: Mr. Bailey, the members of the committees you use in these consensus standardizations: do they receive any expenses or remuneration?

Mr. Bailey: No.

Mr. MacLellan: What is their feeling towards that? And do you feel if government were to use their services—I am talking about the private sector—they would be agreeable to giving their services free of charge and actually absorbing expenses in that regard?

Mr. Bailey: I guess we did not dwell on the cost-effective nature of this process.

Mr. MacLellan: I would like to hear something about it.

Mr. Bailey: I think one of its key characteristics is that the so-called manpower or womanpower, the personpower, required in the committee structure to look at these problems and come up with a result literally involves thousands of Canadians.

Mr. MacLellan: Three thousand, in our case.

Mr. Bailey: And in our case roughly 3,000 people become involved.

The Chairman: Not in every decision.

Mr. Bailey: No, but within the 1,800 committee areas. The people who are there are there because they have an interest in being there. It is true that on occasion the consumer have difficulty in supporting their travel and other expenses relating thereto, and on occasion we have done certain funding here to aid and abet this process, and that too, I suppose, is a reflection on the relative immaturity, perhaps, of the consumer structure in this nation at this time. As it grows and develops its strength, and hopefully its financial capability, you will have less of that. But the whole point of the voluntary consensus committee structure is that you are there because you have an interest or a need to be there, and the organization you come from, be it an individual or a company or a government or what have you, has a stake, presumably, in accommodating your salary cost, your travel, and what have you. And of course that is what happens. So in effect the costs associated with this are spread among the participants, who all feel it is in their best interest to be there.

Mr. MacLellan: So in most cases there is not any reimbursement of expenses.

Mr. Bailey: That is right.

Mr. MacLellan: You mentioned you very seldom got any criticism from groups who are not asked to serve on these committees. How do you choose which representatives of a particular area, a particular business or business community, to ask to serve on a particular committee?

Mr. Maynard: If I could answer that—perhaps the more accurate answer is that we are able to resolve easily the criticism we do get. In the initial stages of establishing a committee it is inevitable, particularly if it is urgent, that you will overlook an individual or perhaps even a segment of

[Translation]

M. MacLellan: Monsieur Bailey, les membres auxquels vous faites appel pour faire partie des comités de normes universelles ont-ils un compte de dépenses ou une rémunération quelconque?

M. Bailey: Non.

M. MacLellan: Qu'en pensent-ils? Croyez-vous que si le gouvernement faisait appel à leurs services—je parle des gens du secteur privé—ils accepteraient d'offrir leurs services gratuitement et, en fait, de payer eux-mêmes leurs dépenses?

M. Bailey: Nous ne nous sommes pas arrêtés au rapport coût-efficacité de la procédure.

M. MacLellan: J'aimerais que vous m'en parliez.

M. Bailey: L'une des caractéristiques clés, à mon avis, de ce qu'on pourrait appeler les années-hommes, ou les années-femmes, ou les années-personnes qu'il faut pour former des comités qui se penchent sur ces problèmes et trouvent une solution exige en fait la participation de milliers de Canadiens.

M. MacLellan: Trois milles personnes dans notre cas.

M. Bailey: Et dans notre cas, environ trois milles personnes participent.

Le président: Elles ne participent pas à chaque décision.

M. Bailey: Non, au sein de 1,800 domaines. Les gens qui participent le font parce qu'ils sont intéressés. Il est vrai que, dans certains cas, les représentants des consommateurs éprouvent des difficultés à payer leurs propres frais de voyage, et autres dépenses, et qu'il est arrivé qu'à l'occasion, nous ayons un peu subventionné les gens, pour les aider; cela démontre, je suppose, la jeunesse relative de la structure de protection du consommateur dans notre pays, à l'heure actuelle. A mesure qu'elle croîtra et gagnera en force, on peut espérer que ses capacités financières augmenteront aussi, et ce sera moins commun. Toute l'idée d'une structure de comité volontaire visant à en arriver à un consensus, c'est justement que vous êtes la parce que la chose vous intéresse, ou qu'il vous faut y être, et que l'organisme que vous représentez, que ce soit à titre individuel, que ce soit une entreprise ou un gouvernement, a tout intérêt à vous verser votre salaire, vos frais de voyage, etc. Bien sûr, c'est ce qui se produit. Donc, en fait, les frais sont partagés entre les participants, qui estiment qu'il y va de leur intérêt d'y être.

M. MacLellan: Donc, dans la plupart des cas, il n'y a aucun remboursement des dépenses.

M. Bailey: C'est exact.

M. MacLellan: Vous avez mentionné qu'il arrivait très rarement que les groupes auxquels vous n'avez pas demandé de participer à ces comités se plaignaient. Comment décidez-vous à quels représentants d'un secteur particulier, d'une entreprise particulière ou du milieu des affaires vous allez demander de participer à un comité précis?

M. Maynard: Avec votre permission, la réponse la plus juste, c'est peut-être que nous pouvions répliquer facilement lorsque nous sommes l'objet de critiques. Au départ, lorsque vous constituez un comité, il est inévitable, surtout si la chose est urgente, que vous oublierez un individu, ou peut-être un

[Texte]

industry or government at one or the other of the levels. The point is that once it is identified to us or we identify it subsequently ourselves, the process is that we expand the committee. There is no limit on the size. We only have a limit on the balance there: we want a user-producer balance with a third party noninvolved, if you like, and a research-type presence, to keep a check and balance. But so long as we keep the user-producer going on a 50-50 basis, we have no limit and we are delighted to have anyone who voluntarily wishes to serve.

Our problem is more related to getting the people we really need to serve. Occasionally they are tied up, as all of us are, and that is more of a problem than not being able to accommodate people who want to be on board.

Mr. MacLellan: You mentioned, on the consensus committee and the consensus approach, that you do not disregard minority opinions, in fact there is feedback to all the people you would feel would be interested in the minority position, and this minority position is kept on record and as the state of the art changes it can be brought back again. Using that, I would imagine that would take some time to do. How long are we talking about from the time of working out the consensus until it is pin-pointed where it stands with the committee, then going back with the minority position to the interested parties and the bringing it back, recording it and putting it away. How long a timeframe are you talking about here?

• 1220

Mr. Maynard: That is, as you can imagine, very dependent on the kind of product or service that is involved, the kind of minority position that is being put forward. Basically, what happens in the process is that you would have a group, say, like ours sitting at the table thrashing out an agreement and, let us say, we have isolated one or two minority positions. If we can no longer take the time to debate those face to face and as well at particular moments, we program a letter or written vote on that issue. That, then, requires the person who is voting negative as a minority to justify his position in writing. It crystallizes in writing the issue. That position is taken back to the committee which is then dealing with written words as opposed to discussion. That usually helps resolve the minority position.

If, after two or three attempts like that in writing and many discussions face to face, we still have not resolved it, then you would go forward with a consensus standard, record that minority position and come back to it. The member who held that position at any moment can ask for a reconvening of the committee or for a committee meeting by mail, if you like, to see if the committee is prepared to re-examine his position. And they are certainly prepared always to re-examine it; the point really is whether they are prepared to consider changing. I cannot really tie a timeframe to it but if you get a feel for that process you can see what is occurring.

[Traduction]

segment de l'industrie, ou un palier de gouvernement. Or, une fois la chose portée à notre attention, ou si nous nous en rendons nous-mêmes compte par la suite, nous élargissons le comité. Sa taille n'est pas limitée. La seule restriction porte sur l'équilibre. Nous voulons un équilibre usager-producteur, ainsi qu'une tierce partie, une partie désintéressée, si vous voulez, et une présence genre recherche pour maintenir l'équilibre. Dans la mesure où nous maintenons la proportion usager-producteur, moitié-moitié, nous ne sommes astreints à aucune autre restriction et nous sommes enchantés d'accueillir toute personne qui se porte volontaire.

Notre problème, c'est plutôt d'obtenir le concours de ceux dont nous avons vraiment besoin. A l'occasion, ces personnes sont déjà prises, comme nous le sommes tous, et c'est là un problème beaucoup plus grave que de ne pas pouvoir donner satisfaction aux personnes qui veulent faire partie d'un comité.

M. MacLellan: Vous avez mentionné, au sujet de votre comité et de l'approche par consensus, que vous ne faites pas fi des opinions minoritaires et qu'en fait, vous en faites part à toutes les personnes qui pourraient s'y intéresser, que vous gardez le texte de cette opinion minoritaire, et si les choses changent, vous pouvez la représenter. Je présume qu'il faut un certain temps. Combien de temps faut-il, à compter du moment où vous en arrivez à un consensus, pour voir quelle est la position des membres du comité à cet égard, pour soumettre ensuite la position minoritaire aux parties intéressées, et la ramener, l'inscrire et la classer? Combien de temps faut-il?

M. Maynard: Comme vous pouvez l'imaginer, cela dépend du genre de produit ou de service en jeu, du genre de position minoritaire mise de l'avant. En fait, ce qui se produit, c'est qu'un groupe, comme le nôtre par exemple, s'assoit à une table et discute, et nous arrivons à isoler une ou deux opinions minoritaires. Si nous ne pouvons plus discuter de la question en vis-à-vis, nous préparons une lettre, ou une note écrite sur la question. Ensuite, il faut que la personne qui s'oppose par son vote à la position d'ensemble justifie sa position minoritaire par écrit. Coucher la question sur papier la cristallise. La position écrite revient ensuite au comité, qui se penche alors sur des textes écrits plutôt que de s'adonner à la discussion. Cela aide en général à convaincre le tenant de la position minoritaire.

Si, après deux ou trois tentatives, par écrit, et de nombreuses discussions personnelles, nous n'avons toujours pas résolu la question, alors, nous allons de l'avant, nous formulons une norme universelle, nous inscrivons la position minoritaire, pour ensuite y revenir. Le tenant de l'opinion minoritaire peut, à tout moment, demander que soit rappelé le comité ou qu'il y ait une séance par courrier, pour voir si le comité est disposé à réexaminer sa position. Il est certain que les membres du comité sont toujours disposés à réexaminer la question; il reste à savoir s'ils sont disposés à changer leur propre opinion. Je ne peux vraiment pas vous donner de calendrier, mais si vous comprenez mes explications, vous voyez bien ce qui peut se produire

[Text]

Mr. MacLellan: Yes, and the reason I asked it is because we are talking about participants in the private sector and in others who are participating in this committee as just one aspect of their function from day to day. It is not always easy to get these people together and you would have to give quite a lead-time, I would think, to any particular meeting. I was just concerned about the time aspect. Would you say you would give about a year or two years?

Mr. Maynard: If a provisional standard is needed urgently, it is a demand schedule: one to one, fine. We have been asked this question often: to get a so-called typical standard; there is not one. On the other hand, I would say one to two years is not unusual if there is no urgency attached to the subject matter.

Mr. MacLellan: We get into this position, too, that these standards are not laws; they are more or less a consensus with a minority opinion who understands that it has the right to reintroduce this minority, opinion, which I respect, which I admire and which I think is an excellent idea. I have only one concern: do you have problems with sanctions or do you feel that sanctions are not necessary in this particular situation?

Mr. Bailey: There are two aspects. We do not feel sanctions are essential to the development of the standard where we have, shall we say, an obstinate minority member. Generally our history indicates reasonable success talking out a position with obstinate minority viewpoints, an accommodation of sorts with the standard. And generally it incorporates in that fashion.

When it comes to the application of certification activity where, in effect, in voluntary standards, the typical sale of goods act position, you have the seller certifying that this is in accordance with the standard as known, when you get into that situation through our audit mechanism, through our suspension delisting and recall procedure and through the appeal procedure, we think we have a mechanism which, I think we have found the private sector very supportive of because it relates to the whole basic liability posture under sale of goods.

You are never going to avoid audit suspension and delisting but, as far as we are concerned, if you are working on a voluntary consensus standard, you have a solid base from which to perform.

Mr. MacLellan: But that delisting and audit process is satisfactory in your opinion to make sure that the standards are abided by.

• 1225

Mr. Bailey: We think there is more pressure, real pressure. There is more real marketplace pressure on that type of technique, I think, than is fully appreciated.

Mr. Maynard: This is my concern. I am trying to gain from your experience.

The Chairman: How can there be market pressure if people have never heard of you?

Mr. Maynard: May I give an example, Mr. Chairman? I will then come back to the specific question. We have a standard and certification program and have had for many

[Translation]

M. MacLellan: Oui, si je pose la question, c'est que nous parlons des participants du secteur privé, et d'ailleurs, qui font partie de ce comité, ce qui ne représente qu'un aspect de leurs fonctions quotidiennes. Il n'est pas toujours facile de réunir ces gens et il faudrait donner un assez long préavis avant une réunion. Je m'intéresse tout simplement à la question temps. Diriez-vous qu'il faut un an, ou deux?

M. Maynard: S'il faut une norme provisoire de toute urgence, alors, c'est un service commandé: c'est parfait. On nous pose souvent la question: pour obtenir une norme typique; mais il n'y a pas d'échéancier. D'autre part, je dirais qu'un an ou deux, ce n'est pas rare, si la question n'est pas urgente.

M. MacLellan: Évidemment, il y a également le fait que ces normes ne sont pas des lois; il s'agit plus ou moins d'un consensus accompagné d'une opinion minoritaire dont le tenant sait qu'il a le droit de la représenter, ce que je respecte, ce que j'admire et ce que je trouve une excellente idée. Je n'ai qu'une inquiétude: éprouvez-vous des problèmes en ce qui concerne les sanctions, ou croyez-vous que celles-ci ne sont pas nécessaires dans ce cas particulier?

M. Bailey: Il y a deux aspects. Nous ne croyons pas que les sanctions soient essentielles à l'élaboration d'une norme lorsque nous avons, disons, un membre minoritaire obstiné. Dans l'ensemble, notre histoire démontre que nous avons assez souvent réussi à convaincre un membre minoritaire obstiné d'accepter un compromis quelconque. En général, cela fonctionne de cette façon.

Lorsqu'il s'agit d'une activité d'accréditation, ou dans un contexte de vente d'un produit typique, où le vendeur certifie que le produit se conforme à la norme telle que connue, nous avons, grâce à notre mécanisme de vérification, à la possibilité de suspendre, à notre procédure de rappel, ainsi qu'à la procédure d'appel, nous croyons disposer d'un mécanisme qui a su rencontrer l'appui du secteur privé, puisque le tout tient compte de la responsabilité fondamentale dans la vente du produit.

Vous n'allez jamais éliminer les suspensions et les pertes d'inscription à la suite d'une vérification, mais en ce qui nous concerne, si vous avez une norme universelle volontaire, vous partez d'une assise solide.

M. MacLellan: A votre avis, la procédure de retrait de la liste et de vérification suffit à faire respecter les normes.

M. Bailey: Nous pensons qu'il y a plus de pression, de pression réelle. Ce genre de technique exerce plus de pression réelle sur la place du marché qu'on le croit généralement.

M. Maynard: C'est ce qui m'intéresse; je tente d'apprendre grâce à votre expérience.

Le président: Comment pouvez-vous exercer des pressions sur le marché si les gens n'ont jamais entendu parler de vous?

M. Maynard: Puis-je vous donner un exemple, monsieur le président? Je reviendrai ensuite à la question précise. Nous avons un programme de normalisation et d'accréditation qui

[Texte]

years on paints. The origin of that program was not consumer oriented; it was federal government oriented, provincial government and big institutions were using what we called qualified or certified products. One particular product area was the paint utilized for marking the centre of highways and the customer concerned reported to us that he felt that one of the particular company's paints that he bought, which was on our certified products list, did not meet the standard. He was judging that by tests at night with lights, I suppose, however they test these things.

We contacted the company, we did some investigation and concluded that the product did not meet the standard. We asked the company, as part of our process here, to justify what had happened. Statistically naturally you can get some sample of any product through the system that does not meet a standard. The point is that is this the run-of-the-mill production or is this that chance in however many thousand that statistics calls for in his quality control?

The manufacturer was a major manufacturer and was for obvious reasons not really wanting to admit that his product did not meet the standard because he would be removed from the list, and that is made available to all the major buyers of that kind of product. Rather than doing that, after about two months of discussion with him, he wrote us one day or came into the office and said, We do not really have a problem in that product because the plant that was producing those batches has been closed.

That satisfied us because it told us that a manufacturer was so concerned at being removed from our program and that information made available publicly that he closed the plant because he could not get it back in control. He had a bad quality plant that he had opened in a particular area, one of the smaller plants.

It is unfortunate from an industry sector point of view. On the other hand, unless it can produce quality product, really that is not a bad option. So the pressure there really came from this major manufacturer not wanting it publicly known that he had been removed from our list, and we make that public.

The reason we are not known in the consumer sector, Mr. Chairman, is that historically, until two years ago, we did not have a certification program. We are in the business of developing standards and we did not have that next step on the spectrum chart of putting a certification program behind it as, for example, CSA has done on electrical equipment.

An hon. member: They are certainly well known.

Mr. Bailey: That is right. We would expect that within . . .

The Chairman: They cannot get onto the market unless they have CSA approval.

[Traduction]

existe depuis de nombreuses années pour les peintures. À l'origine, le programme n'était pas orienté vers le consommateur, c'était orienté vers le gouvernement fédéral; le gouvernement provincial et les grosses institutions utilisaient ce que nous appelons des produits normalisés ou accrédités. Un de ces produits était la peinture utilisée pour marquer le centre des grandes routes; or, le client intéressé nous signala qu'à son avis, l'une des peintures qu'il avait achetée, et qui figurait sur notre liste de produits accrédités, ne répondait pas aux normes. Il en jugeait grâce à des tests effectués la nuit, avec des lumières, je suppose; enfin, peu importe.

Nous avons communiqué avec le fabricant, nous avons effectué une enquête et nous avons conclu que le produit ne répondait pas aux normes. Nous avons demandé au fabricant, dans le cadre de notre procédure, d'expliquer ce qui s'était produit. Naturellement, statistiquement parlant, vous pouvez obtenir des échantillons de tout produit qui ne répond pas à la norme. La question est de savoir s'il s'agit de la production normale, ou si c'est un cas fortuit dans une production de tant d'articles qui, selon, les statistiques, sont soumis au contrôle de la qualité.

Le fabricant était un fabricant important et, pour des raisons évidentes, ne voulait vraiment pas admettre que son produit ne répondait pas aux normes, puisqu'il aurait dû le retirer de la liste, liste fournie à tous les grands acheteurs de ce genre de produit. Après environ deux mois de discussion, il nous a écrit un jour, ou il est venu nous voir, et nous a dit: nous n'avons vraiment plus de problème avec ce produit, puisque l'usine où on le fabriquait est maintenant fermée.

Nous en avons été satisfaits, car cela nous démontrait qu'un fabricant craignait tellement d'être retiré de notre programme, et que des renseignements soient rendus publics, qu'il avait fermé l'usine, puisqu'il n'arrivait plus à y exercer un contrôle. Il avait une usine de mauvaise qualité, qu'il avait ouverte dans une région particulière, une de ses plus petites usines.

C'est malheureux du point de vue de l'industrie. D'autre part, à moins de pouvoir fabriquer des produits de qualité, ce n'est pas vraiment une mauvaise option. Les pressions venaient donc du fait que ce fabricant important ne voulait pas qu'il soit connu qu'il avait été rayé de notre liste, et nous publions ce genre d'information.

La raison pour laquelle nous ne sommes pas connus du consommateur, monsieur le président, c'est que depuis toujours, jusqu'à il y a deux ans, nous n'avions aucun programme d'accréditation. Notre activité, c'est de mettre au point des normes, et nous n'avions pas la possibilité d'aborder l'étape suivante, c'est-à-dire d'avoir un programme d'accréditation, comme celui de l'Association canadienne des normes pour l'équipement électrique.

Une voix: Cet organisme est certainement très connu.

M. Bailey: C'est exact. Nous prévoyons que d'ici . . .

Le président: Les produits ne se rendent pas au marché à moins d'avoir le sceau d'approbation de l'Association canadienne des normes.

[Text]

Mr. Bailey: That is because they are pre-eminent in certification in electrical equipment.

Mr. Maynard: That is right.

The Chairman: That is the outstanding concept of positive law, the CSA. There is nothing voluntary about that.

Mr. Maynard: Mr. Chairman, if I may, as I understand what happened in the case of hockey helmets, you had a voluntary standard developed and a voluntary certification program developed. You then had the minor hockey league, I believe in Ontario and perhaps others if there is a Canadian association of minor hockey, that made it mandatory for their children in the league to wear it; it is not a positive law but mandatory. As I understand, what happened next was that that was made mandatory by regulation. I would hesitate to comment as to whether that was justified and necessary. I would not offer an opinion on that; I think that would be something well worth examining.

The Chairman: Mr. Berger, you had some questions.

Mr. Berger: Yes. Mr. Bailey, you are also a deputy . . .

Mr. Bailey: I am the Assistant Deputy Minister of Supply for Policy.

Mr. Berger: Right. Are you a member of the CGSB at the pleasure of the minister?

• 1230

Mr. Bailey: Yes, I am appointed by the Minister of Supply and Services to CGSB, and the group directors nominated to the Minister of Supply and Services who they felt should be chairman and I happen to be the current individual.

Mr. Berger: Right.

Mr. Bailey: So we apply to be chairman of the CGSB.

Mr. Berger: Is it required that a federal civil servant be chairman of the CGSB?

Mr. Bailey: No.

Mr. Berger: No.

Mr. Bailey: No, and that was very thoroughly discussed.

Mr. Berger: So any one of the members can actually be chairman?

Mr. Bailey: Yes.

The Chairman: I suppose your election to that position was about as democratic as mine was as chairman of this committee.

Mr. Bailey: Well, I suppose my election as chairman of CGSB was mainly because during the nineteen sixties I had a considerable amount to do with the creation of the Standards Council of Canada and worked with both CSA, Trade and Commerce and the Department of Industry to try to promulgate the standards council system and I guess it was familiarity with the people and the personalities that maybe led to my selection. I am sure it was not my ability.

[Translation]

M. Bailey: C'est parce qu'ils sont au premier plan de l'accréditation de l'équipement électrique.

M. Maynard: C'est exact.

Le président: C'est un exemple du droit positif. Il n'y a rien de volontaire dans cet organisme.

M. Maynard: Monsieur le président, avec votre permission, à ma connaissance, dans le cas des casques de hockey, on a mis au point une norme volontaire et un programme volontaire d'accréditation. Ensuite, la ligue mineure de hockey, en Ontario, je crois, et peut-être ailleurs, s'il existe une association canadienne du hockey mineur, a rendu obligatoire le port de ce casque pour les enfants de la ligue; il ne s'agit pas d'une loi positive, mais obligatoire. Si je comprends bien, le port du casque a été rendu obligatoire par règlement. J'hésite à dire si c'était justifié et nécessaire. Je n'oserais avancer d'opinion à ce sujet, mais je crois que cela vaudrait le peine d'être examiné.

Le président: Monsieur Berger, vous aviez d'autres questions.

M. Berger: Oui. Monsieur Bailey, vous êtes également sous . . .

M. Bailey: Je suis sous-ministre adjoint des Approvisionnement et Services, Politique.

M. Berger: Bon. Faites-vous partie de l'Office des normes générales du Canada selon le bon plaisir du ministre?

M. Bailey: Oui, je suis nommé par le ministre des Approvisionnements et Services auprès de l'Office des normes générales du Canada, et par les directeurs du groupe nommés auprès du ministre des Approvisionnements et Services, qui ont décidé que je serais nommé président.

M. Berger: D'accord.

M. Bailey: Donc, en faisant la demande pour devenir président de l'Office des normes générales du Canada.

M. Berger: Faut-il être fonctionnaire pour pouvoir devenir président de l'Office?

M. Bailey: Non.

M. Berger: Non?

M. Bailey: Non, la question a été fort discutée.

M. Berger: Donc, chacun des membres peut devenir président?

M. Bailey: Oui.

Le président: Je suppose donc que votre élection à ce poste s'est faite de la même façon démocratique que la mienne au poste de président du présent Comité?

M. Bailey: Je suppose que mon élection à titre de président de l'Office des normes générales du Canada a été principalement due au fait qu'au cours des années 60, j'ai été fort impliqué dans la création du Conseil canadien des normes et que j'ai collaboré tant avec l'Association canadienne de normalisation qu'avec le ministère de l'Industrie et du Commerce en vue d'essayer de faire appliquer le système de normalisation du conseil canadien, et je suppose qu'ainsi, j'ai appris à

[Texte]

Mr. Berger: Would it be possible to obtain from you the list of standards, or at least the ones of recent activity, and perhaps you could forward them to our clerk?

Mr. Maynard: We have a complete package of this material, Mr. Chairman, that I will make available to you, and we will make it available in the second official language subsequently.

Mr. Milligan: There is a listing of voluntary standards that have been made mandatory by incorporation in the regulations. As I recall, there is a listing of federal standards that have been made mandatory by incorporation in regulations. Could that be made available to us?

Mr. Maynard: Yes, we can make that document available.

Mr. Berger: I would also wonder if you could send us perhaps just a copy of, not this whole thing here but maybe a number of copies of this first standard for certification.

Mr. Maynard: We can make a copy available to each of the seven members, with the permission of my chairman. We would make that available gratis.

Mr. Berger: That leads to my next question. We talked about your funding and you mentioned the words "revenue dependent". Does that apply to everything, including the printing of this material?

Mr. Bailey: Yes.

Mr. Berger: So you receive no government subsidies whatsoever?

Mr. Bailey: We receive a certain subsidy from the supply administration simply because we have not been able to totally achieve a break-even position in all our activities. But we expect complete break-even on all our activity next year.

Mr. Maynard: All of our standards activity.

Mr. Berger: Why are there five SWOs, as you describe them? What is the difference in the origin of the different ones? Would there be any purpose served in having one standard writing organization in Canada, or does it really not make any difference that there are five?

Mr. Bailey: Well, my personal view on SWO structure is that it is healthier to be pluralized. Each of those SWOs have their own unique history. For instance, at one time I think the Canadian Gas Association and the CSA were at loggerheads and were doing a lot of, shall we say, polite feuding, and that is because the Canadian Gas Association tended to represent a position of strength when the gas industry emerged in the late nineteen fifties and they felt the CSA was too dominated by electrical product or appliance consideration. So you have your history emerging.

[Traduction]

connaître des personnes et des personnalités qui ont sans doute aidé à mon élection. Je suis sûr que ce n'est pas mes capacités dans ce domaine qui ont abouti à ce choix . . .

M. Berger: Pourriez-vous nous faire parvenir la liste des normes, ou tout au moins celles qui ont été le plus récemment appliquées . . . peut-être que vous pourriez les envoyer à notre greffier?

M. Maynard: Nous avons toute une liste et nous allons vous la faire parvenir, ainsi que, par la suite, la traduction dans la deuxième langue officielle.

M. Milligan: Autant que je me souviene, on a incorporé dans les règlements une liste des normes autrefois facultatives qui sont, par le fait même, devenues obligatoires. Si je me souviens bien, il s'agissait d'une liste de normes fédérales, et j'aimerais savoir si vous pourriez nous la fournir.

M. Maynard: Oui, très certainement.

M. Berger: J'aimerais aussi savoir si vous pourriez nous envoyer une copie, non pas tout ce paquet, mais peut-être un certain nombre de copies de cette première norme d'accréditation.

M. Maynard: Nous pouvons fournir, avec la permission du président, une copie à chacun des sept membres du Comité. Nous pouvons vous les fournir gratuitement.

M. Berger: Cela m'amène à ma prochaine question: nous avons discuté de votre mode de financement, et vous avez parlé de «dépendance financière». Est-ce que ceci s'applique à toutes vos opérations, y compris l'impression de ces documents?

M. Bailey: Oui.

M. Berger: Vous ne recevez donc aucune subvention du gouvernement?

M. Bailey: Nous recevons certaines subventions de l'administration des approvisionnements, car nous n'avons pas été capables d'équilibrer financièrement nos opérations. Nous espérons cependant y arriver pour toutes nos opérations, l'an prochain.

M. Maynard: Pour toutes nos opérations concernant les normes.

M. Berger: Pourquoi y a-t-il cinq organisations qui s'occupent d'établir des normes, comme vous l'avez dit? Quelle est leur origine? Est-ce qu'il ne vaudrait pas mieux n'avoir qu'une seule organisation qui rédige des normes, plutôt que cinq?

M. Bailey: D'après moi, il vaut mieux avoir plusieurs organisations de ce genre, car cela rend la situation plus saine. Chacune de ces organisations possède des antécédents uniques. Par exemple, à un moment donné, je crois que l'Association canadienne du gaz et l'Association canadienne de normalisation se trouvaient en situation de confrontation polie, car l'Association canadienne du gaz se trouvait en position de force vers la fin des années 50, lorsque le secteur du gaz commençait à prendre de l'importance et elle pensait que l'Association canadienne de normalisation était trop sous l'influence du secteur de la production d'électricité ou de la

[Text]

• 1235

One could talk about the unique factors surrounding all five SWOs at the current moment and I think one could rationalize quite a convincing argument that that is the way it has emerged and that that is the way it is. However, they do manage to accommodate themselves, one to the other, and come to agreement on areas of jurisdiction and activity.

Mr. Berger: So you feel it is a strength rather than . . .

Mr. Bailey: It is a strength, not a weakness.

Mr. Berger: Okay, fine.

Mr. Bailey: That is my very dominant view at this point in time.

Mr. Berger: The only thing that I am somewhat uncomfortable with is your really very strong opinions about the fact that the national standards system is, I believe you said, little used, poorly understood, and with little political support.

Mr. Bailey: Yes, I would still repeat that statement.

Mr. Berger: I find that position hard to reconcile with your comment that you made in reply to, I believe, Mr. Anguish's question as to what you have done to promote your services, and you said that you do not want to appear to be self serving. Is there any inhibition on your part in promoting yourself relating to the fact that many representatives on the board are, such as yourself, federal government employees? Do you not want to rock the boat? Do you feel that if you were to blow your horn too loud that it might jeopardize your position?

Mr. Bailey: I suppose I would observe that all SWOs and the system itself, that is the role of the SCC, could do much more in our society in terms of enlarging their program and expanding their area of activity to the benefit of the nation. At the same time however, one must recognize that the enlargement of their role probably means a certain demise or curtailing of certain regulatory and other activity within the public sector structures of the nation. We are not trying to be militant nor are we trying to be recluses. I think we have a developed program, a process and an understanding of how one can go about this sort of thing which we think is workable and which we think has been tested in many areas in the last several years.

So, in effect, we have now reached the point where we believe that more people should hear about us because we think with the present fiscal dilemma associated with government operations, with the difficulties associated with deficit financing, and with all the concern for deregulation that it is an appropriate time to speak up more. We have informed you, but I do not think we are shrinking violets when it comes to promoting an opportunity.

Mr. Berger: But you would appreciate some political support?

[Translation]

fabrication de l'appareillage électrique. C'est donc là que vous avez votre origine.

On pourrait donc discuter de ces facteurs uniques qui ont abouti à cette situation originale, à ces cinq organismes établissant des normes, et on pourrait en conclure que c'est ainsi que ces organismes se sont développés et qu'on ne peut rien y faire, mais ces organismes en viennent à établir entre eux des accords sur des domaines de compétence et sur des domaines d'activité.

M. Berger: Vous pensez donc que d'avoir cinq organismes constitue une force plutôt que . . .

M. Bailey: Oui, c'est une force plutôt qu'une faiblesse.

M. Berger: D'accord.

M. Bailey: J'en suis convaincu pour l'instant.

M. Berger: Mais, ce qui m'inquiète réellement, c'est que vous affirmiez avec beaucoup de conviction que le système national de normalisation est, je crois que vous l'avez dit, peu utilisé, très mal compris, et reçoit peu d'appui du côté politique.

M. Bailey: En effet.

M. Berger: Mais je trouve alors qu'il est difficile de concilier ce point de vue avec les commentaires que vous avez faits, je crois, en réponse à la question posée par M. Anguish sur le travail que vous faisiez pour promouvoir vos services. Vous avez indiqué que vous ne vouliez pas avoir l'air égoïste. Est-ce que cette attitude que vous avez adoptée découle du fait que, comme beaucoup de représentants de cet office, vous êtes un employé du gouvernement fédéral? Et que vous ne voulez pas réveiller le lion qui dort? Est-ce que vous pensez qu'en soutenant votre position trop ouvertement, vous pourriez nuire à votre poste?

M. Bailey: Tout d'abord, je ferai observer que toutes les organisations qui établissent des normes, et le Conseil canadien des normes lui-même, dont c'est justement le rôle d'uniformiser les normes, pourraient faire beaucoup plus pour donner plus d'ampleur à leur programme, ce qui bénéficierait à toute la nation. D'un autre côté, il faut reconnaître que si le rôle de ces organismes s'accroissait, ce serait un certain empiètement sur des domaines de réglementation et autres activités du secteur public. Nous ne voulons pas être des militants, mais nous ne voulons pas non plus être écartés. Nous avons établi un programme, une façon de procéder pour nous occuper de ce problème, et nous pensons que notre solution est applicable et qu'elle a été éprouvée dans plusieurs secteurs au cours de ces dernières années.

Par conséquent, nous sommes maintenant rendus au stade où nous pensons que les gens doivent entendre parler de nous, car nous pensons qu'il est temps que nous élevions la voix, compte tenu du dilemme fiscal actuel du gouvernement et des difficultés résultant du financement du déficit, et de toutes ces questions de déréglementation. Je ne pense pas que nous ressemblions à des pâles violettes lorsqu'il s'agit de promouvoir cette idée.

M. Berger: Mais vous aimeriez être appuyés du côté politique?

[Texte]

Mr. Bailey: I guess my comment roots in the fact that I know of no political personality at any level of government who has really taken up the idea that the voluntary consensus standard mechanism and the Standards Council of Canada are a worthwhile thing to promote.

Mr. Anguish: On the other hand, it is hard to promote something you do not know about.

Mr. Bailey: Admittedly.

Mr. Berger: One last question, Mr. Chairman. I gather that your support is broad and reaches right across the country. I notice that there is a new standards writing organization in Quebec, the Bureau de Normalisation du Québec. Is there a feeling in Quebec that the other standards writing associations have not been representative of French speaking interests? I noticed in your committee on the insulation contractor certification program, that there are members of private industry, but I believe that they are mostly outside Quebec. From Quebec, you only have on that committee a governmental representative, a Mr. Lacroix from the Quebec Office of Energy Conservation. I do not know. There might be one or other but, basically, is your support in Quebec strong or have there been any problems?

• 1240

Mr. Bailey: Bruce, why do you not respond to this?

Mr. Maynard: No; there have been no problems. I think if you were to go down the list, the regional or provincial representation is not particularly concentrated anywhere in terms of governmental representation. Rather it I think it comes out of the point which one committee member raised a moment ago that who can make themselves available or who at that moment in time is about to launch a similar activity and thus has a very strong vested interest to become a committee member.

The fact that a province perhaps is not even represented on a particular committee may be indicative only that they are satisfied that their particular viewpoint will be covered by another provincial representative; they may have made an arrangement between them outside. This is a good thing. It is a pushing down of the consensus process well outside of the committee. We have no problem regionally.

Mr. Berger: The reason for my question, Mr. Bailey, is that you sort of argued that the consensus approach is a unique way to solve problems in a federal state. What I want to find out is if there has been any kind of a difficulty in that respect. I gather from your comments that there has not been.

Mr. Maynard: There has not been that sort of problem. We have the Bureau de normalisation du Québec on our review board and Jacques Lapalme, who is the head of that organization, and I and all of our staff have excellent relationships. Again I think the structure of having the five SWOs in such that particular problems and particular focus, whatever they may be, can be catered for through the system. If a particular region or group felt that another standard writing body

[Traduction]

M. Bailey: Je ne puis réellement faire de remarques en ce sens, car je ne connais personne, du côté politique, à aucun niveau, qui se soit occupé de promouvoir un mécanisme de normalisation volontaire, ni de promouvoir le Conseil canadien des normes.

M. Anguish: D'autre part, je reconnais qu'il est difficile de promouvoir quelque chose qu'on ne connaît pas.

M. Bailey: D'accord.

M. Berger: Je poserai une dernière question, monsieur le président: je suppose que vous avez des appuis dans tout le pays, et j'ai remarqué qu'une nouvelle organisation avait vu le jour au Québec, soit le Bureau de normalisation du Québec. Est-ce qu'on pense, au Québec que les autres organisations de normalisation n'ont pas représenté les intérêts des francophones? J'ai remarqué, au sujet de votre programme d'accréditation des entrepreneurs pour les travaux d'isolation thermique, que ces entrepreneurs faisaient partie du secteur de l'industrie privée et que, je crois, la plupart se trouvaient en dehors du Québec. Du Québec, il n'y avait à ce comité qu'un représentant du gouvernement, un certain M. Lacroix, du Bureau de conservation de l'énergie du Québec. Il se peut qu'il y ait un ou deux représentants du Québec, mais j'aimerais savoir si dans l'ensemble, vous avez beaucoup d'appuis au Québec, ou si vous rencontrez des difficultés?

M. Bailey: Bruce, vous pourriez répondre à cette question?

M. Maynard: Non, nous n'avons pas rencontré de difficultés. Je crois que si vous examinez la liste des représentants au niveau gouvernemental, il n'y a pas un très grand nombre de représentants des régions ou des administrations provinciales. Je crois que la situation est un peu celle dont l'un des membres du Comité parlait il y a un instant, c'est-à-dire que les représentants ce sont ceux qui sont disponibles et qui, à ce moment précis, sont sur le point de lancer une activité de ce genre et qui, par conséquent, ont un intérêt réel à devenir membres du Comité.

On pourrait même dire que si une province n'est pas représentée au Comité, c'est qu'elle se contente du fait que le représentant d'une autre province se chargera d'exposer son point de vue; à cet effet, il est possible que ces provinces se soient entendues entre elles. C'est une bonne chose. Cela signifie que le processus du consentement déborde largement le cadre du Comité. Il n'y a pas de problème au niveau des régions.

M. Berger: J'ai posé cette question, monsieur Bailey, parce que vous aviez indiqué que le processus du consentement était une façon unique de résoudre les difficultés dans un État fédéral. Je voulais savoir s'il y eu des difficultés à cet égard et je suppose, d'après vos remarques, qu'il n'y en a pas eu.

M. Maynard: Non, il n'y a pas eu de difficultés. Le Bureau de normalisation du Québec est représenté à notre commission d'examen, et notre personnel et moi-même entretenons d'excellentes relations avec Jacques Lapalme, qui est le chef de cet organisme. A nouveau, je crois que dans notre structure actuelle du Conseil canadien des normes, ces cinq organismes de normalisation sont parfaitement capables de surmonter leurs difficultés. Si une région ou un groupe désirent créer un

[Text]

should be established, and if they were prepared to follow the standards council procedures, there is no reason why they would not be accredited by the council. It is not an exclusive club. At the moment Quebec has felt that it is critical that they have their own standards writing organization and so they have become a member. That could happen in any other region as well.

Mr. Berger: Thank you.

Mr. Bailey: I would not want to create the impression that all is sweetness and light among all SWOs, but for instance we have had vigorous discussion recently with Canadian Standards Association and ourselves, which I would characterize as positive, reasonably successful, and continuing.

I think the interface among the five is not so much regional as it is commodity or sectorally divided in certain situations. For example, in the field of hazardous products we are astride the packaging of hazardous products, but when it comes to the containerization that is CSA. It is only natural in that hazardous product area for the containerization dimension to relate to the packaging dimension and the problems that might emerge there in terms of what, you might call allocating jurisdiction. That can and does happen but I think we can say at this point in time that the Standards Council of Canada has very successfully resolved jurisdictional problems among its SWO structure.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Milligan: Yes, Mr. Chairman. I realize we are well over time but I just want to try to lend some balance to this because I cannot imagine any process that is just as wonderful as you have described yours to be. There has got to be some down side to it.

I would suggest to you that on some of your standards writing committees that the consumer representation is hopelessly outnumbered—especially since you deal with technical details. Probably you have a lot of engineers or technicians as well so not only are consumers outnumbered, but in no way could they participate on an equal footing. In particular I would suggest to you that consumer and public interest organizations which might want to participate may have difficulty doing so or doing so effectively because of lack of funding.

• 1245

So I wonder if you would comment on this problem of not having the technical competency that other members have, putting them at a disadvantage, and also on the problem of not having adequate funding to devote the time or to compensate for that inadequacy.

Mr. Bailey: Well, the Standards Council of Canada has been concerned about this position of balance for what you might call the consumer representation on committees. I think there are examples of where, on some committees, the technical contribution by the consumer rep has been outstanding. That is because they have begun more effectively to interest

[Translation]

nouvel organisme de normalisation, avec l'intention de se conformer aux normes du Conseil, il n'y a aucune raison pour que ce dernier ne l'accrédite pas. Ce n'est pas un club fermé, et puisque le Québec pense qu'il est nécessaire d'établir son propre organisme de normalisation, il est donc devenu membre. Cette situation peut se reproduire dans n'importe quelle région.

M. Berger: Merci.

M. Bailey: Je ne voudrais pas cependant donner l'impression que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes, et nous avons eu récemment une discussion fort animée avec l'Association canadienne de normalisation, discussion que je qualifierais de positive et d'assez fructueuse; en outre, le dialogue se poursuit.

Je crois que les frictions entre les cinq organismes ne se situent pas tant au niveau régional qu'au niveau des produits et des secteurs. Par exemple, pour les produits dangereux, c'est nous qui en réglementons l'emballage; par contre, les contrevenus sont du ressort de l'ACNOR. Il est tout à fait naturel que la conteneurisation des produits dangereux soit du domaine de l'emballage et qu'il y ait conflit en fait de compétence. Le cas s'est produit, et je puis dire que jusqu'ici le Conseil canadien des normes a fort bien réussi à régler ce genre de problèmes, auxquels ont été confrontés les différents organismes de normalisation.

Le président: Monsieur Milligan.

M. Milligan: Oui, monsieur le président. Je pense que nous avons longuement dépassé le temps qui nous était alloué, mais je voulais simplement essayer d'apporter un équilibre à toute cette question. En effet, je ne crois pas que le processus soit aussi merveilleux que vous le dites et je suis sûr qu'il y a des points faibles.

Tout d'abord, je dois vous faire remarquer que dans certains des comités de normalisation les consommateurs sont, surtout parce que vous traitez de détails techniques, submergés par le nombre de spécialistes, d'ingénieurs et de techniciens avec lesquels ils ne sont certes pas en mesure de rivaliser. En outre, je vous ferai remarquer que les associations de consommateurs et les organismes d'intérêt public qui aimeraient participer pourraient avoir des difficultés à le faire, ou à le faire efficacement, faute de moyens financiers.

Alors, veuillez nous dire ce que vous pensez de ces consommateurs qui n'ont pas de compétence technique et de ce qui les désavantage, et aussi du fait qu'ils n'ont pas les moyens de consacrer du temps à ces questions ou pour compenser leur manque de compétence.

M. Bailey: Le Conseil canadien des normes a étudié la question de l'équilibre dans la représentation des consommateurs auprès des comités. Je crois que dans certains comités, la contribution du point de vue technique de la représentation des consommateurs a été hors pair, et cela, parce que les consommateurs se sont trouvés pour les représenter de véritables

[Texte]

true experts in given fields in taking a consumer-oriented position. That is one way this problem can resolve.

I quite agree. There is a concern within the standards council system for getting more balance to the consumer representation. I think the emergence of a stronger consumer structure in the nation will eventually accomplish this. I think there is a close parallel between the collective bargaining history from the nineteen-twenties and the nineteen-thirties that has grown to a position of strength and strong financial capability. You have an evolution in the consumer ranks of the same dimension just starting, and it may take some time. I do not for one minute believe the consumer issue is going to continue to enjoy the weak position that they currently think they do enjoy.

Mr. Milligan: Okay, but I am not sure we can rely on the general growth of the consumer movement. There are problems with that and there are a lot of technical reasons why that may be a problem. Do you have a fund for consumer groups to participate?

Mr. Bailey: Yes.

Mr. Milligan: Do you ever give them assistance?

Mr. Bailey: Yes, CGS has a policy: in order to get consumer representation on a committee, as a matter of policy we do fund their travel. We do not fund travel as a matter of policy from other sectors of the economy.

Mr. Milligan: Okay.

Mr. Bailey: Now, having said "as a matter of policy", I would like, Mr. Chairman, just to pursue that slightly. We do make exceptions where it is critical that we have that representation. We almost never fund an industrial representation. If we have an expertise we need, we will pay a consultant so that he will be there as a consultant.

I would like just to mention very quickly an interesting thing. We have a subcommittee of our review board. It is not, strictly speaking, a standards committee. It was established by the review board as opposed to CGSB, if you like, the difference between the official establishment, for example, and the members of our review board. That committee is on the subject of consensus standards and regulatory reform. We supported that very strongly behind the scenes and at the review board meeting. In that instance, because we think it is critical and because it is not an area understood by people interested in regulatory reform, we have agreed to fund travel for one meeting for all members of that committee and then they are on their own. Now, we have only had a few take us up on that and they were the consumer representatives.

Interestingly enough, at the next meeting, which is to be held in Toronto, one of the regulators has said that he will not attend unless he is funded, so we are going to fund him.

[Traduction]

experts qui prenaient en considération leurs intérêts. Voilà une solution au problème.

Cependant, je suis d'accord pour dire que dans le cadre de ce système établi par le Conseil des normes, il faudrait que la représentation des consommateurs soit plus grande. Je crois qu'au Canada les consommateurs commencent à s'organiser de plus en plus et cela règlera le problème. Je crois qu'on peut établir un parallèle entre la situation actuelle où les consommateurs commencent à s'éveiller, et ça prendra sans doute un certain temps pour en arriver à une position de force, et l'évolution du processus de négociation collective qui, au cours des années 1920 et 1930, a pris une telle ampleur et une telle solidité financière. Je suis convaincu que les consommateurs ne resteront pas à ce stade de faiblesse actuelle.

M. Milligan: Je ne sais pas si on peut être sûr que le mouvement des consommateurs va grandir ainsi de façon générale car il y a toutes sortes de difficultés dans ce domaine et il y a aussi des raisons techniques qui pourraient empêcher cette évolution d'être aussi marquée. Est-ce qu'il existe une caisse permettant aux groupes de consommateurs d'apporter leur contribution?

M. Bailey: Oui.

M. Milligan: Est-ce que vous les aidez?

M. Bailey: Oui, le Conseil canadien des normes a, à cet effet, une politique qui permet aux consommateurs d'être représentés auprès d'un comité et, dans le cadre de cette politique, nous remboursons leurs frais de déplacement, ce que nous ne faisons pas pour d'autres secteurs de l'économie.

M. Milligan: D'accord.

M. Bailey: Puisque je vous ai dit: «Dans le cadre de cette politique», je vais apporter quelques précisions. Nous avons fait quelques exceptions à cette politique lorsqu'il nous fallait absolument avoir une représentation; ainsi nous ne finançons presque jamais la représentation du secteur industriel. Lorsque nous avons besoin d'éclaircissements sur un sujet donné, nous engageons un expert-conseil.

Je vais mentionner en passant le fait qu'il existe un sous-comité de notre commission de révision qui n'est pas, strictement parlant, un comité de normalisation. Ce sous-comité a été établi par la Commission de révision et non pas par l'Office des normes du Canada, c'est-à-dire qu'il représente la différence qui existe entre les normes de notre Commission de révision et l'Office proprement dit. Ce sous-comité s'occupe de s'entendre sur les normes et sur la réforme de la réglementation, et nous avons beaucoup travaillé dans les coulisses et lors des séances de la Commission de révision pour favoriser cette création. Dans ce cas, vu que nous pensons que son travail est absolument essentiel et qu'il s'agit d'un domaine peu compris par les gens qui s'intéressent à la réforme de la réglementation, nous avons décidé de financer les frais de déplacement de tous les membres de ce comité pour une séance, puis ensuite c'est à eux à le faire. Les seuls qui aient profité de cette décision sont les représentants des consommateurs.

Il faut bien remarquer que pour la prochaine séance, qui doit se tenir à Toronto, un des préposés à la réglementation a

[Text]

Mr. Milligan: May I suggest regarding funding for travel for consumers, surely that has got to be one of the least of their worries. What they need is to be able to draw on technical expertise to bring them up to the level where they can deal with the guy from CGE and the expert from Transport Canada, et cetera, et cetera. Yes, it may cost money to get there, but it is really the quality of their participation that will make your process fair.

Mr. Bailey: Well, if you are commenting on the weakness of technical representation by members representing, say, the consumer element in society, I think we would agree that it is not as good as it needs to be and it is not as balanced as we would like to have it. But I would not for one minute paint a gloomy picture of the strength of consumer representation. For instance, we have consumer reps on our CGS Board. It is one of the most powerful elements in the board proper, and I think there is ample evidence in the committee structure and activities and so on that the consumer voice gets in there. I think it is generally true that there is a concern and a need hopefully to see the consumer organizations gain more strength and more capability. And we recognize that.

• 1250

However, I think there are other ways and means of helping to eliminate the weakness and to develop the strength of the consumer structure than applying the idea that, well, it is up to the SWO structure to do this all on its own.

Mr. Milligan: Yes, okay.

I have one other thing. I have heard from the regulators, and I would like your reaction to this. It is on the voluntary side. It is not a question of a consensus process. It is a question of voluntary standards, perhaps backed by certification. They say well, that will not work. Our area is so important—we are dealing with safety, human life, health protection, whatever. We need 100 per cent compliance. We have to have regulations. It has to be mandatory because we need 100 per cent compliance. The risk is just too great. Do you have a reaction to that?

Mr. Bailey: Very definitely, Mr. Milligan. Yes, I think that is one of the biggest problems we face: trying to get a clear communication on that position with a regulator. Basically, it is not possible to be assured that every piece of product which comes off a production line is going to be in accordance with a regulatory standard or other standards. Statistically, as I think the manned flights to the moon proved, even in a program like that, which had the largest amount of money in history, I think, spent on quality control, they still had a failure. They had a lot of failures, but they had a serious failure. The point there is, though, I think, that the regulator will make that comment, that he cannot have any product coming through, and yet if he has any statisticians in his department, he must know that is impossible. So a law is immediately put up, and I do not think that is good for the consumer or anyone else.

[Translation]

fait savoir qu'il n'y assisterait pas à moins qu'on rembourse ses frais de déplacement, aussi nous allons le faire.

M. Milligan: Moi, je dis que ce financement des déplacements des consommateurs devrait être le dernier de leurs soucis. Ce qu'ils veulent, c'est pouvoir acquérir la compétence technique leur permettant de discuter sur un pied d'égalité avec les représentants de la société *General Electric* du Canada ou l'expert de Transport Canada, etc. Oui, ces déplacements peuvent coûter cher, mais c'est vraiment la qualité de la participation qui permettra de rendre ce processus équitable.

M. Bailey: Oui, on peut faire remarquer qu'il y a faiblesse au point de vue représentation technique du consommateur et que nous sommes d'accord que cette représentation pourrait être meilleure, mieux équilibrée, mais je ne voudrais pas peindre un tableau trop sombre de la faiblesse de la représentation des consommateurs car, nous avons auprès de l'Office des normes Canada des représentants du consommateur. C'est là une des voix les plus importantes au sein de la commission et je crois qu'il y a de bonnes preuves du fait que les consommateurs ont leur place dans cette structure et dans ces activités du comité. Il est vrai de dire que de façon générale on voudrait que les organisations de consommateurs renforcent leur situation, cela je le reconnais.

Pourtant je crois qu'on devrait trouver d'autres moyens pour renforcer la position du consommateur et ne pas uniquement compter que les bureaux de normalisation fassent tout le travail.

M. Milligan: D'accord.

Il y a une autre question que je voulais soulever: d'après ce que j'ai entendu des préposés à la réglementation, ceux-ci croient que les normes établies de façon facultative, même appuyées par une certification, ne feraient pas l'affaire. Il ne s'agit pas ici de questions de normes établies par consentement unanime. Nous voulons parler du domaine de la protection de la santé où il faudrait qu'on se conforme strictement aux normes, car autrement le risque serait trop grand. Qu'en pensez-vous?

M. Bailey: Je suis tout à fait d'accord avec vous, M. Milligan. Je crois qu'une des difficultés les plus grandes que nous avons, c'est d'arriver à une entente claire et nette sur ce sujet avec les préposés à la réglementation. Fondièrement, il n'est pas possible de s'assurer que chaque produit ou partie de produit qui est fabriqué va être absolument conforme avec la norme réglementaire ou d'autres normes. Au point de vue statistique, comme je crois que des vols dirigés par des êtres humains vers la lune l'ont prouvé, même dans un programme de cette envergure, où l'argent dépensé au point de vue contrôle de la qualité a été le maximum de ce qui a jamais été fait, on a quand même eu à subir un très grave échec. Oui, il y a eu toutes sortes de défaillances, mais il y a eu un seul fiasco, qui a été extrêmement grave. Le problème est donc le suivant: le préposé à la réglementation ne peut d'une part se permettre d'avoir un produit défectueux et pourtant s'il consulte un statisticien dans son ministère, il sait que cela est impossible.

[Texte]

Secondly, what we find most disturbing is a product will be regulated and it looks all very nice because the law, if you like, says that leak in the dam over there is not allowed. But the leak keeps coming through unless somebody goes over there and fixes it. What we find is missing in the regulatory approach is a regulation will be passed and in many cases they do not have the horses to enforce it. They have other priorities come up, or the ability to enforce it by policemen, if you like, is just not there. But you must have a large voluntary level of compliance before even a regulation will work.

Mr. Milligan: I just have one last question. It follows on what you have just said.

Is it not true that there may be some advantages to regulators through the use of consensus standards, perhaps backed by a certification system—is it not correct that if, because of the consensus process, enough interests have been involved in it, you are likely normally, just naturally, to achieve a higher level of compliance; the government regulators, if they want to make that mandatory, will be able to focus more effectively, spend less resources, by being able to focus on that margin of non-compliance which is not occurring naturally? In effect, you could make government enforcement more efficient if you used a consensus process where more people seem voluntarily to comply with the standards.

Mr. Maynard: Yes. I think specifically, in a case where it is important to have compliance, we would have a certification program backing the standard. What the regulator could then do, if he chose as well to have it a mandatory thing under regulation, is he could then focus on all those companies which did not voluntarily join the certification system as his first priority. So you would immediately have a huge number reduced to an obvious small number have which either a problem or other reasons. If they have legitimate reasons for not joining, fine. It is free enterprise and that is okay. If their reason for not joining is they cannot meet the standard, then the regulator has identified them inexpensively and easily.

Mr. Milligan: So it makes regulation more efficient.

Mr. Maynard: Yes.

Mr. Milligan: Okay, thank you.

The Chairman: Any other questions?

[Traduction]

Dans une situation semblable on établit tout de suite une loi et je ne crois pas que ce soit bon ni pour le consommateur ni pour qui que ce soit.

En deuxième lieu, ce que je trouve le plus troublant, c'est simplement que la loi va réglementer cette production et qu'aucune fuite dans le barrage ne sera tolérée. Or, les fuites continueront à se produire à moins que quelqu'un aille les réparer. Donc, ce qui manque dans ce processus de réglementation, ce sont les moyens de prévenir les accidents. Il y a toujours d'autres priorités qui se présentent et nous n'avons pas assez de pouvoirs pour faire appliquer les règlements. Cependant, pour qu'un règlement puisse s'appliquer, il faut d'abord qu'on soit disposé à le suivre.

M. Milligan: Je voudrais poser une dernière question, pour faire suite à ce que vous venez de dire.

Vu l'intérêt qu'on a pris à établir ces normes par consentement, normes qui sont peut-être aussi appuyées par un système de certification, n'est-il pas vrai que ce processus est avantageux pour ceux qui font les réglementations puisque alors il y a de grandes chances que les gens se conformeront en grande partie à ces normes? Les préposés aux règlements du gouvernement, s'ils veulent dépenser moins et rendre ces normes obligatoires, devront s'attacher à réduire de façon plus efficace cette marge où le respect de la norme ne se produit pas naturellement. Vous pourrez rendre cette sanction gouvernementale plus efficace si vous faites appel au processus du consentement permettant d'obtenir que plus de gens se conforment volontiers à ces normes.

M. Maynard: Oui. Je crois que dans le cas précis où nous voudrions qu'on se conforme à la norme, nous établirions un programme de certification permettant d'appuyer la norme, mais si le préposé à la réglementation voulait aussi que ces normes soient obligatoires, il pourrait alors, comme promis en priorité, enquêter sur toutes ces sociétés qui n'ont pas tiré parti de ce système de certification. Il ne vous resterait plus qu'un petit nombre de cas et vous auriez des problèmes. Si les sociétés invoquent des motifs légitimes pour ne pas participer à la certification, puisque c'est le système de la libre entreprise, ces sociétés seront justifiées dans leur attitude, mais si la raison invoquée pour ne pas participer à un programme et que ces sociétés ne peuvent se conformer aux normes, alors le préposé à la réglementation aura trouvé facilement et sans trop de frais les responsables.

M. Milligan: Ainsi on pourrait rendre la réglementation plus efficace.

M. Maynard: Oui.

M. Milligan: D'accord, merci.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

• 1255

In closing, could I say first of all that we will continue our discussions this afternoon here commencing at 2.00 p.m., we will be meeting with people from the Ministry of State for Economic Development Paperburden Office at 3 o'clock, we will be having a follow-up on the SEIA project in agriculture.

Pour terminer, je vais vous dire que nous reprendrons notre discussion cet après-midi à 14 h 00. Nous recevrons donc à 14 h 00 les représentants du Ministère d'État pour le développement économique. À 15 h 00 nous recevons le Paperburden Office, c'est-à-dire le Bureau chargé de réduire le nombre des documents administratifs; puis ensuite nous continuerons

[Text]

In conclusion, I have taken away two points from your discussion: One, this broadly based consensus approach that you use is excellent and it could have applications elsewhere in government; two, you have indicated to us that there means other than positive law for enforcement and that we should be looking into that area. I think you have opened my eyes anyway in two very interesting and important areas. I want to say that I appreciated very much your contribution and I am sure I am speaking on behalf of all committee members here. I also want to thank you for not only your presentation but your offer to supply us with further information on those documents. Thank you.

Mr. Bailey: Thank you very much, Mr. Chairman. We enjoyed being here. We welcome the opportunity and certainly if we came on a little too affirmatively it is because I think we would probably enjoy further discussion, if you so elect, to dig further into the process. Thank you very much.

The Chairman: On that follow-up then, could you look at our paper and could you get back to us with positive recommendations flowing from there on areas that would work or would not, and how they should be amended and how we should incorporate your method of thinking?

Mr. Bailey: Very much so.

The Chairman: We would appreciate that, if it is possible. Thank you.

AFTERNOON SITTING

• 1405

The Chairman: If we could come to order, we are continuing our reference into regulatory reform.

We are delighted to have with us, this afternoon, people from the Ministry of State for Economic Development. Gentlemen, as has been explained to you, the reason for wanting you here is for deep background concerning the study we are undertaking on regulatory reform. You have gone through a number of experiences in this area that might touch on us, you might have a lot of advice you can give us. This is a very informal hearing, as far as we are concerned, but we feel it will be very valuable to us. Mr. Chambers, Mr. Boulanger, Mr. de Laet, we are very happy to have you with us.

Mr. Fergus Chambers (Assistant Secretary, Policy, Ministry of State for Economic Development): Mr. Chairman, I think before I provide you with some comments on the history of the Office for the Reduction of Paperburden, I should let you know what my involvement has been in it. I was not directly involved in the office itself, although I was aware of its operations since I was with the Department of Industry, Trade and Commerce until shortly before it was established. The

[Translation]

l'étude de l'application du programme d'analyse d'impacts socio-économique en agriculture.

J'ai donc tiré deux conclusions de votre discussion: en premier lieu, cette façon d'aborder les problèmes en tenant compte du consentement est une excellente façon de procéder qui peut s'appliquer dans d'autres secteurs du gouvernement; en deuxième lieu, vous nous avez fait comprendre qu'il existe d'autres moyens que l'application stricte de la loi pour en arriver à des solutions et que nous devrions examiner ce domaine. De toute façon, vous m'avez ouvert les yeux sur ces deux secteurs fort intéressants et importants. Je vous remercie donc infiniment de votre contribution et je suis sûr que je me fais ainsi le porte-parole de tous les membres du Comité. Je tiens à vous remercier non seulement pour votre exposé mais pour tous les renseignements supplémentaires que vous nous avons donnés sur ces documents. Merci.

M. Bailey: Merci, monsieur le président. Nous sommes bien contents d'avoir pu venir ici et si je me suis montré un peu trop sûr de mes affirmations, c'est parce que je voulais lancer la discussion afin de nous permettre, si vous le vouliez, d'approfondir le processus. Je vous remercie.

Le président: Par conséquent, pour suivre cette question, pourriez-vous, à partir de votre document, nous présenter des recommandations positives afin que nous sachions dans quel secteur orienter nos travaux et afin de savoir dans quel domaine apporter des changements et comment tenir compte de votre conception des choses?

M. Bailey: Bien volontiers.

Le président: Nous vous saurions infiniment gré de bien vouloir y donner suite. Merci.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît. Nous poursuivons notre étude de la réforme de la réglementation.

Nous sommes heureux d'avoir parmi nous, cet après-midi, des gens du département d'État au développement économique. Messieurs, comme on vous l'a déjà expliqué, nous vous avons invités ici pour obtenir des renseignements exhaustifs qui nous aideront dans notre étude sur la réforme de la réglementation. Vous avez vécu un certain nombre d'expériences dans ce domaine qui pourraient nous être utiles, et vous avez peut-être beaucoup de conseils à nous donner. Pour notre part, nous voulons que la présente audience soit dénuée de formalités. Par ailleurs, nous sommes convaincus qu'elle nous sera très utile. Messieurs Chambers, Boulanger et de Laet, nous sommes heureux de vous avoir parmi nous.

M. Fergus Chambers (sous-secrétaire, Élaboration de la politique, ministère d'État au développement économique): Monsieur le président, avant de vous faire part de mes observations sur l'évolution du Bureau pour la réduction de paperasserie, je crois devoir vous expliquer dans quelle mesure j'y ai participé. Je n'ai pas été directement impliqué dans les activités du Bureau comme tel, même si elles m'étaient connues puisque j'ai travaillé au ministère de l'Industrie et du Com-

[Texte]

recommendations that emanated from the office were processed through the Ministry of State for Economic Development and one of my particular jobs was to expedite this processing through the system, so I became fairly familiar with the detailed operations of the paper burden office in that way, but I would have to say that I am not an expert in the internal operations of the office or its operations.

The purpose of my comments today is really to give you an outline and review the mandate of the paper burden office, its operating approach, its accomplishments; secondly, perhaps, to give you a brief review of the results it achieved; and, finally, to establish very briefly a link between the efforts of that office and your current and broader subject of regulatory reform.

I will start with the paper burden office. There are a few benchmark dates, which I think are rather important to keep in mind. The first one is in February of 1978 when there was a Cabinet decision to establish the Office for the Reduction of Paper burden, and that office was established right from the beginning for a period of two years only; it had a sunset clause in it which I will come back to. A couple of months later, in April 1978, a Controller for the Reduction of Paperburden was appointed in the Department of Industry, Trade & Commerce.

• 1410

About a year later, about February 1979, the first set or "first tranche" of recommendations developed by the controller and the Office for the Reduction of Paperburden was reviewed by the Board of Economic Development Ministers, as it was known at that time, and a certain series of recommendations were approved. The final bench mark date is in late summer, actually August 1980, which was just a month or so ago, when the paperburden office terminated its operations as provided by the original mandate sunset clause and after it had prepared a "second tranche" of recommendations for Cabinet consideration. So, that the office no longer exists.

Now, a few words about its mandate. It reported to the Minister of State for Small Business whom, as you know, was attached to the Department of Industry, Trade & Commerce at that time. It had a staff of about 15 people and an administrative budget of about \$600,000, so it was not a terribly large operation, at least by federal government standards.

The Cabinet wished by setting up that office to create a focal point in the government to bring about immediate resolution of specific paperburden problems, it wanted a focus to concentrate its efforts. It wanted to find out from businessmen what the immediate problems were and, at the same time as it reacted to immediate problems, the Paper burden office was to plan long-term methods, more permanent methods of reducing the paperburden problem.

[Traduction]

merce jusqu'à peu de temps avant l'établissement du Bureau. Les recommandations du Bureau étaient traitées au Département d'État au développement économique et une de mes fonctions consistait à acheminer les données dans le système. Ainsi, dans cette mesure, je suis arrivé à connaître assez bien les activités de ce Bureau. Mais j'ajouterai que je ne suis pas un expert des activités internes de cet organisme et de son fonctionnement.

Les observations que je formule aujourd'hui ont plutôt pour objet de vous donner un aperçu du mandat du Bureau, d'en revoir les éléments, d'examiner sa façon de fonctionner et d'énumérer ses réalisations; en dernier lieu, je repasserai brièvement les résultats obtenus et, enfin, j'établirai très sommairement les liens qui existent entre les efforts déployés par ce Bureau et votre sujet, plus vaste, de la réforme de la réglementation.

Parlons d'abord du Bureau pour la réduction de la paperasserie. Il existe, je crois, quelques dates repères qu'il convient de ne pas oublier. La première remonte à février 1978 lorsqu'une décision du Cabinet établit le Bureau pour la réduction de la paperasserie. Dès le début, il fut prévu que le Bureau était établi pour une période de deux ans. Une clause de désuétude, à laquelle je reviendrai, en faisait état. Quelques mois plus tard, en avril 1978, un contrôleur pour la réduction de la paperasserie a été nommé au sein du ministère de l'Industrie et du Commerce.

Environ un an plus tard, vers février 1979, la première série ou première tranche de recommandations formulées par le contrôleur et le Bureau pour la réduction de la paperasserie a été examinée par le Conseil des ministres du développement économique, tel qu'il s'appelait alors, et un certain nombre de recommandations a été approuvé. La dernière date repère se situe à la fin de l'été, en fait, en août 1980, donc il y a à peu près un mois, lorsque le Bureau pour la réduction de la paperasserie a mis fin à ses activités, comme le prévoyait la clause de désuétude, après avoir préparé une seconde tranche de recommandations pour le Cabinet. Ainsi, le Bureau a cessé d'exister.

Quelques mots maintenant sur son mandat. Il était responsable devant le ministre d'État à la petite entreprise qui, comme vous le savez, était rattaché à l'époque au ministre de l'Industrie et du Commerce. Son effectif consistait d'environ quinze personnes et son budget d'administration s'établissait à quelque \$600,000, d'où sa taille peu considérable, du moins si l'on s'en tient aux normes du gouvernement fédéral.

Le Cabinet a voulu, en créant ce Bureau, établir au gouvernement un organisme central chargé de résoudre immédiatement les problèmes particuliers de paperasserie, un organisme où il pourrait concentrer ses efforts. Il a voulu savoir des gens d'affaires la nature des problèmes immédiats et faire en sorte que le Bureau pour la réduction de la paperasserie réagisse aux problèmes immédiats en planifiant des méthodes à long terme, des méthodes plus permanentes pour minimiser le problème de la paperasserie.

[Text]

The controller was given the mandate to listen to businessmen, that is he could receive complaints, suggestions, inquiries and requests for assistance. He was also asked to analyse in consultation with other departments and agencies in Ottawa the paperburden impact of the operations of those departments and of their activities.

Thirdly, he was mandated to develop and make recommendations to resolve paper burden stemming from those government program applications for forms, reports, surveys, record keeping, the whole series of paper that flows through the system.

As a starting point in this exercise, the departments were asked to review their operations, to identify programs where so-called quick cuts were possible, to set target reductions of paperburden, and to identify several programs for in-depth analysis and restructuring of the paper work components. That is, there were really two questions put to the department: What can you do to immediately and quickly set targets to get it done, both targets in terms of amount and time; and, what are the more fundamental and basic things you can do to reduce the structure of your paper work requirements?

In establishing the Office, the Cabinet further approved two permanent control measures designed to "cap" the growth of the paperburden problem. They required a Paperburden Impact Statement to accompany all new or amended programs . . .

The Chairman: Paperburden Impact study.

Mr. Chambers: Statement not study. In other words, when any department came up with a new regulation or a new program, they were supposed to attach to it a statement of what they thought the paperburden requirements would be.

Mr. Milligan: Excuse me, Mr. Chambers. Where did this go?

Mr. Chambers: It would be part of the Cabinet memorandum, the decision that would go with it; so, it would be part of the information flow associated with any decision.

Mr. Milligan: Did it feed into Treasury Board at all in terms of approval?

Mr. Chambers: That was part of the process, yes.

That was one measure. The second one, and I guess this refers to your last question, was to establish a formal clearance and review process in the Treasury Board Secretariat for all business information flows that resulted in a data bank. As you know, the government has quite a number of data banks around the town and what they wanted to try to do is to get some control and some management on the development and growth of those data banks. That was essentially the mandate of the office.

The approach that the office actually followed was, firstly, to set out to listen to the problems of individual people and to do this they set up a telephone hotline to provide free and direct access to the office. By listening to the complaints basically of businessmen it provided an opportunity to help

[Translation]

Le contrôleur a reçu le mandat d'écouter les gens d'affaires, c'est-à-dire recevoir les plaintes, les suggestions, les demandes de renseignements et les demandes d'aide. Il devait aussi analyser, en consultation avec les autres ministères et organismes à Ottawa, les répercussions de la paperasserie associées aux activités et au fonctionnement de ces ministères.

En troisième lieu, il devait élaborer et faire des recommandations pour résoudre le problème de la paperasserie émanant des programmes gouvernementaux nécessitant formules, rapports, sondages, archives, enfin l'ensemble de la paperasse acheminée dans le système.

Au départ, les ministères furent invités à passer en revue leurs opérations et à cerner les programmes qui se prêtaient à des coupures rapides, à se fixer des délais de réduction de paperasserie et à définir plusieurs programmes en vue de faire une analyse approfondie et une restructuration de leurs éléments de paperasserie. On posait donc, en réalité, deux questions aux ministères: Comment pouvez-vous vous fixer des objectifs de délai et de quantité pour accomplir le travail immédiatement et rapidement; et quelles sont les mesures fondamentales à prendre pour réduire vos besoins en paperasses.

Au moment où il a créé le Bureau, le Cabinet a aussi approuvé deux mesures de contrôle permanentes pour arrêter la croissance du problème de la paperasse. Il exigeait qu'une déclaration sur l'incidence de la paperasse accompagne tous programmes nouveaux ou modifiés.

Le président: Une étude sur l'incidence de la paperasserie.

M. Chambers: Une déclaration, non pas une étude. En d'autres termes, un ministère qui établissait un nouveau règlement ou un nouveau programme était tenu de joindre au texte une déclaration sur les besoins estimatifs éventuels en paperasserie.

M. Milligan: Excusez-moi, monsieur Chambers. Où cette déclaration allait-elle?

M. Chambers: Elle devait faire partie du mémoire au Cabinet, de la décision subséquente, donc partie de l'information associée à toute décision.

M. Milligan: Se rendait-elle au Conseil du Trésor pour approbation?

M. Chambers: Oui, cela faisait partie du processus.

C'était la première mesure. La deuxième, et j'imagine que je réponds à votre dernière question, consistait à établir, au sein du secrétariat du Conseil du Trésor, un processus d'approbation et d'examen de cette information en provenance du milieu des affaires; ce qui a abouti à l'établissement d'une banque de données. Comme vous le savez, le gouvernement possède un assez bon nombre de ces banques de données en ville et ce qu'il voulait faire, c'était d'essayer d'exercer un certain contrôle sur l'évolution et la croissance de ces banques de données et de les gérer. Tel était essentiellement le mandat du Bureau.

La méthode que le Bureau a suivie, en fait, a d'abord été de se mettre à l'écoute du problème des individus et, à cette fin, il a établi une ligne téléphonique directe permettant l'accès libre et direct à ce Bureau. En écoutant d'abord les plaintes des gens d'affaires, le Bureau se donnait la possibilité d'aider les indivi-

[Texte]

those individual business people with specific problems by taking up the case with the department or the agency concerned. In other words, the paperburden Office acted as an interlocutor. It would receive complaints about something going on in some part of the government and then it would phone up that agency or department to try to find out what the substance of the issue was.

Trade associations were also contacted, meetings held, focus groups arranged and selected interviews were conducted with individual firms with special problems. So there is a fairly wide range of meetings, contacts and consultative relationships with the private sector. Through this process there was a buildup of complaints in certain areas and this helped to focus the spotlight on issues of general concern. And this, in turn, then provided the impetus for more detailed probing and analysis. The Paperburden Office served as a catalyst for departments to analyse the impact of the problems and to develop remedial measures. And I want to emphasize that. It was the departments involved that actually undertook a good bit of the development of proposals and responses, not just the Paperburden Office, although the office provided the facility and the goal which led to action in certain cases.

In addition, the office was expected to develop measures which would reduce the burden imposed on business by at least \$100 million for each of the two years of its mandate. They did decide to use a quantitative target as something to shoot at. These figures were developed—I will not go into the details of it—using the same kinds of techniques that had been used in the United States by the paperwork commission which existed from 1975 to 1977 down there. So they used the same kind of thing to set up a target.

In pursuit of that target the office developed two series of recommendations: the first is the one I have already referred to in February 1979 and the second was one that was prepared this past summer just before the office was wound up.

Let me spend a bit of time particularly on the first set of recommendations. In the first report in February 1979, the recommendations mostly were approved by the Board of Economic Development Ministers in that month. The program was developed following extensive consultations with departments and contained a number of specific measures intended to eliminate or reduce burdensome forms, reports and surveys for business.

To a lesser degree, the recommendations focused on a limited number of recordkeeping requirements causing unnecessary and excessive paperwork. The program also contained examples of actions which could not be implemented until legislation was passed or amended; that is rather important. The number of important recommendations depended upon legislative change and I will come back to the delays of being associated with that in a minute or two.

The recommendations included such items as using administrative data instead of special surveys for Statistics Canada; making greater use of voluntary surveys rather than mandato-

[Traduction]

dus aux prises avec des problèmes particuliers en renvoyant le cas au ministère ou à l'organisme concerné. Autrement dit, le Bureau pour la réduction de la paperasserie agissait à titre d'interlocuteur. Il recevait les plaintes au sujet d'une situation qui existait quelque part au gouvernement et téléphonait ensuite à cet organisme ou ministère pour tenter de découvrir quelle était la nature du problème.

Il s'est aussi mis en rapport avec des associations commerciales, il a tenu des réunions, réunit des groupes et eu des entrevues avec des compagnies individuelles aux prises avec des problèmes spéciaux. Il y a donc eu un bon nombre de réunions, de contacts et de rapports consultatifs avec le secteur privé. Ce processus a permis de cerner les plaintes dans certains secteurs et de mettre le doigt sur les questions d'intérêt général. Conséquemment, le processus a suscité des examens et des analyses plus détaillés. Le Bureau pour la réduction de la paperasserie a servi de catalyseur pour les ministères en leur permettant d'analyser les conséquences des problèmes et d'élaborer des mesures correctives. Et je veux bien souligner ce que je viens de dire. Ce sont les ministères intéressés qui ont réellement participé à l'élaboration des propositions et des réactions, non pas seulement le Bureau pour la réduction de la paperasserie, bien que ce dernier ait facilité et encouragé les mesures prises dans certains cas.

En outre, pour chacune des deux années de son mandat, le Bureau devait élaborer des mesures qui réduiraient d'au moins \$100 millions le fardeau imposé au monde des affaires. Il s'est fixé un objectif quantitatif à atteindre. Je n'entrerai pas dans le détail, mais ces chiffres ont été fixés selon certaines techniques utilisées aux États-Unis par la Commission chargée de la paperasserie qui a existé entre 1975 et 1977 dans ce pays. Le Bureau a donc utilisé les mêmes techniques pour se fixer un objectif.

Pour parvenir à cet objectif, le Bureau a élaboré deux séries de recommandations: la première est celle que j'ai déjà mentionnée et qui s'est faite en février 1979 et la seconde a été préparée l'été dernier juste avant que le Bureau cesse d'exister.

Permettez-moi de revenir sur la première série de recommandations. Dans le premier rapport, en février 1979, les recommandations ont en grande partie été approuvées par le Conseil des ministres au développement économique ce mois-là. Le programme a été établi à la suite de longues consultations avec les ministères et comportait un certain nombre de mesures spécifiques destinées à éliminer ou à réduire, pour le monde des affaires, le fardeau des formules, des rapports et des sondages.

Dans une moindre mesure, les recommandations traitaient d'un nombre limité d'exigences en matière d'archives à garder entraînant une paperasserie inutile et excessive. Le programme contenait aussi des exemples de mesures qui ne pouvaient entrer en vigueur avant l'adoption ou la modification de lois, c'est assez important. Le nombre de recommandations importantes dépendait de modifications législatives et je reviendrai aux retards associés à ce fait dans une minute ou deux.

Les recommandations portaient sur certains points tel l'utilisation de données administratives au lieu de sondages spéciaux à l'intention de Statistique Canada; la plus grande utilisation

[Text]

ry; assessing the response burden before you actually make a decision to go out and collect data, raising the threshold size for firms in many mandatory surveys. This is one of the great problems, in the legislation or in a regulation requiring information, the threshold size would be set in dollar terms. Of course, with the way prices have been going up over the last 10 years, it could very quickly get down to a very small firm being included.

• 1420

Mr. Berger: Are you just referring to Statistics Canada now or does it apply to . . .

Mr. Chambers: Mostly Statistics Canada. There are many, particularly in National Revenue, Taxation, on which reporting was also required by threshold side. But you are right, it is primarily Statistics Canada.

The Chairman: Are not reports to Revenue Canada confidential?

Mr. Chambers: Yes, but they are part of the paperburden. It is a question of whether they ask for reports.

The Chairman: Oh, I am sorry. I thought you were referring to a program in which government departments shared information rather than doing their own work.

Mr. Chambers: Well, there is that. Usually there are administrative data, and you should be aware that, of course, the Statistics Act has the same kind of security requirements as the National Revenue Act, and in fact, there is the ability to use National Revenue data simply for statistical purposes. You cannot get data on a particular person but you can call off the whole range of data for a particular class of taxpayer for statistical purposes only.

The Chairman: That comes off a computer.

Mr. Chambers: That is right, they just run the tapes, but individual names do not come off.

But the Statistics Act is the only act under which that can be done. There are no other authorities for using National Revenue data.

There were recommendations concerning the simplification of tax forms, particularly Customs and Excise forms. There were recommendations to reduce the reporting frequency for, say, import shipments, and that was a very major item, and a number of other recommendations.

Now a second report is currently being processed, and it is my understanding that ministers will be making announcement concerning these recommendations very shortly so I am not in a position to give you the details of it. I can say, however, that the report focuses, basically, on the issue of records retention and business. The government regulations require various numbers of years of records retention by business and this report focuses on the requirements for that.

[Translation]

de sondages volontaires plutôt qu'obligatoires; l'évaluation de l'ampleur des réactions avant de véritablement prendre la décision de colliger des données; la hausse de la taille minimale des compagnies devant participer à de nombreux sondages obligatoires. C'est ce qui a entraîné un des grands problèmes, dans la loi ou dans le règlement qui exigeait cette information, la taille minimale serait déterminée en dollars. Naturellement, l'escalade des prix au cours des dix dernières années pouvait rapidement faire inclure dans ces sondages une très petite compagnie.

M. Berger: Parlez-vous simplement de Statistique Canada ou parlez-vous de . . .

M. Chambers: Surtout de Statistique Canada. Les rapports selon la taille minimale s'appliquaient à de nombreux organismes, notamment Revenu Canada et Impôt. Mais vous avez raison, il s'agissait d'abord de Statistique Canada.

Le président: Les rapports faits à Revenu Canada ne sont-ils pas confidentiels?

M. Chambers: Oui, mais ils font partie de la paperasserie. La question est de savoir si cet organisme demande des rapports.

Le président: Alors je m'excuse. Je croyais que vous faisiez allusion à un programme dans le cadre duquel les ministères gouvernementaux se partageaient l'information plutôt que de faire leur propre travail.

M. Chambers: Il y a cette question-là aussi. Habituellement, il y a l'information administrative et vous devez sans doute savoir que la Loi sur la statistique comporte les mêmes exigences en matière de sécurité que la Loi sur le ministère du revenu national et, en fait, il est possible d'employer les données de Revenu Canada à de simples fins statistiques. Vous ne pouvez obtenir de renseignements sur une personne en particulier, mais vous pouvez demander toute une série de données sur une classe particulière de contribuables à des fins statistiques seulement.

Le président: Ces données proviennent d'un ordinateur.

M. Chambers: C'est juste, l'ordinateur produit les rubans mais le nom des particuliers n'y figure pas.

Mais la Loi sur la statistique est la seule loi en vertu de laquelle ce procédé est possible. Aucun autre texte n'autorise l'utilisation des données de Revenu Canada.

Il y a eu des recommandations concernant la simplification des formules d'impôt, particulièrement les formules de Douanes et Accise. Il y en a eu d'autres qui voulaient réduire le taux de fréquence des rapports pour les expéditions d'importation, par exemple, et c'était un point important d'ailleurs. Il y a aussi un certain nombre d'autres recommandations.

Il y a un deuxième rapport qui est actuellement à l'étude; et je crois comprendre que les ministres annonceront ces recommandations très prochainement de sorte que je ne suis pas en mesure de vous en donner les détails. Toutefois je puis vous dire que le rapport porte essentiellement sur la question de la conservation des dossiers et les affaires. Les règlements du gouvernement exigent du milieu des affaires divers délais de conservation des dossiers. Le rapport porte sur ces exigences.

[Texte]

Government departments and agencies administer a wide variety of statutes and regulations which impose a multiplicity of record retention periods on the business community. The current situation, in fact, is caused in part by increased government regulations, about which you are concerned, and has created a good deal of confusion, with the result that record storage cost has continued to escalate annually in the business community—and that is what this is getting at.

The Paperburden Office, as one of its last acts, has consulted with business groups and federal government departments and provincial agencies, and they submitted a number of recommendations in this area. And as I have indicated, there will be an announcement about the response to that, in the next few days actually.

Now I might just take a few minutes to give you a brief assessment of the results. I do not want to go into profound evaluations; just a few observations.

When the cabinet decided to go ahead with the formation of a Paper burden Office it wished to adhere to a promise made in the 1976 throne speech, to act in order to alleviate the paper burden for business. The government thus wanted to do something relatively quickly. Therefore, the Paper burden Office focused on certain paper burden aspects of serious concern to the business community and undertook a number of actions which had quick and visible gains. But it also attempted to build into the system measures which will be lasting and effective. Most of those measures are essentially done through proposed legislative changes—a number of which, by the way, I think are before the House at the moment—and basically through changing the minimum threshold levels for reporting, including partial report.

The second point is the amount of the savings for the business community. This is a very difficult area to estimate but there have been some attempts made. It has been estimated that the specific measures developed in co-operation with other government departments, and which were announced in March of 1979—that is the first “tranche” resulted in annual savings to business of approximately \$100 million a year. We went through the amount of time it takes them to fill out a certain form, and that sort of thing, and we multiplied this all out and we calculated that. And a very small “c” conservative estimate was about \$100 million a year.

• 1425

Mr. Berger: Any coincidence that that was in line with the objective that was set at the outset?

Mr. Chambers: Probably, but I think we had a pretty fair idea of what sort of things we could achieve by the time the objective was set. A fair amount of work, and I was going to comment on it, had already been under way in various departments in Ottawa to reduce the reporting burden and the paper

[Traduction]

Les ministères et organismes gouvernementaux appliquent une grande variété de lois et de règlements qui imposent une multiplicité de délais de conservation des dossiers au monde des affaires. En fait, la situation actuelle est due en partie au nombre croissant de règlements gouvernementaux, ce qui est l'objet de vos préoccupations, qui a créé beaucoup de confusion; les résultats: les frais d'entreposage des dossiers ont continué à augmenter à chaque année dans le monde des affaires. Voilà où je veux en venir.

Le Bureau pour la réduction de la paperasserie, dans les derniers temps de son mandat, a consulté des groupes de gens d'affaires de même que des ministères du gouvernement et des organismes provinciaux et il a présenté un certain nombre de recommandations dans ce domaine. Comme je vous l'ai déjà indiqué, il y aura, en fait, dans les quelques prochains jours, l'annonce des résultats obtenus à cet égard.

Permettez que je prenne maintenant quelques minutes pour évaluer brièvement ces résultats. Je ne veux pas m'engager dans une évaluation exhaustive; je veux seulement faire quelques observations.

Lorsque le Cabinet a décidé d'établir un Bureau pour la réduction de la paperasserie, il a voulu remplir un engagement pris dans le discours du Trône de 1976, à savoir, prendre les mesures pour réduire la paperasserie imposée au monde des affaires. Le gouvernement voulait ainsi agir relativement rapidement. Le Bureau pour la réduction de la paperasserie a donc concentré ses efforts sur certains aspects du problème qui inquiétaient sérieusement le monde des affaires et pris un certain nombre de mesures qui ont eu des effets rapides et visibles. Mais il a également tenté d'insérer dans le système des mesures qui seront durables et efficaces. La plupart de ces mesures seront essentiellement appliquées par le biais de modifications législatives proposées, dont un certain nombre, je crois, sont au programme de la Chambre en ce moment et au moyen de changements qui seront apportés à la taille minimale des compagnies tenues de faire rapport, y compris des rapports partiels.

Le deuxième point concerne la somme des épargnes pour le monde des affaires. C'est un domaine très difficile à évaluer, mais certaines tentatives ont été faites. On estime que les mesures spécifiques élaborées de concert avec d'autres ministères gouvernementaux, et qui ont été annoncées en mars 1979, c'est-à-dire dans la première tranche des recommandations, ont entraîné pour le monde des affaires, des épargnes annuelles d'environ \$100 millions par année. Nous avons examiné le temps que les entreprises prenaient pour remplir certaines formules, et autres tâches de ce genre, et nous avons multiplié et fait des calculs. Nous avons abouti à une évaluation très prudente d'environ \$100 millions par année.

M. Berger: Est-ce une coïncidence que ce chiffre soit conforme à l'objectif qui avait été établi au début?

M. Chambers: Probablement, mais je crois que nous avions une assez bonne idée de ce que nous pouvions réaliser avant la fixation de l'objectif. Une bonne partie du travail, et j'allais en parler, avait déjà été commencée au sein de divers ministères à Ottawa en vue de réduire le nombre de rapports et la pape-

[Text]

burden. One of the things I think is not fully recognized is that the Paper burden is as much a problem on the receiving end as it is on the donating end, so there is a certain amount of incentive to get it reduced on the government side too. So there were measures afoot.

We have not really made any estimates at the moment, though there may be some made in the next little while, about what the additional savings are from the next tranche. We expect that they will be substantial, but I think they will be part of the announcements to come.

Some of the initiatives, as I have indicated, to change the reporting requirements were under way independently of the Paper burden Office. I think one should be quite clear on that, but I think one should also be quite clear that the existence of the office facilitated and expedited the decisions required to get those things moving, so it was a case of complementarity.

Now a few comments on the advocacy role of the office of the paper burden. As I have already indicated, they had a mandate to listen to the complaints of business people and attempt to do something about those facets of the federal government-imposed paperwork. The office dealt with approximately 2,000 "cases", complaints came from business firms across Canada. Most of the complaints came from smaller firms which found themselves caught up in the paperwork problem. In about 75 per cent of the cases the office was able to develop a positive response in co-operation with the departments affected, which I think is reasonably good.

The Chairman: What do you mean by a positive response?

Mr. Chambers: That is, we were able to address the problem of the firm and remove it. There could be something done to eliminate that.

The Chairman: Just give me an example.

Mr. Chambers: Marcel, you were with that office.

Mr. M. Boulanger (Assistant Director, Consultation and Coordination, Ministry of State for Economic Development): Just small complaints such as, I have been sending Revenue Canada my reports every six months; my company is out of business but they keep sending me forms. One guy, as I recall, said that he had been receiving forms for 20 years. He had been telling them every year not to send the forms but they kept sending them. It is that type of thing. In this case the Paper burden comptroller directly intervened with Revenue Canada and told them to get their computer and get this guy off the list, he no longer exists. These are small things but when you add them up they amount to a lot.

Mr. Chambers: In the recommendations, of course, we captured a lot more of the complaints in terms of statistical surveys and that sort of thing, but that will, as I say, require a

[Translation]

rasse. Au nombre des faits qui, je crois, ne sont pas tout à fait reconnus, est celui que le problème de la paperasserie se pose aussi bien pour celui qui reçoit que pour celui qui produit, de sorte qu'il existe, au gouvernement aussi, une certaine motivation pour réduire cette paperasserie. Donc, certaines mesures étaient déjà prises.

Nous n'avons pas réellement fait d'évaluation en ce moment, bien qu'il doive peut-être s'en faire très prochainement, des épargnes additionnelles qui découleront de la tranche suivante des recommandations et qui, croyons-nous, seront substantielles, mais je crois qu'elles seront comprises dans les annonces à venir.

Comme je l'ai indiqué, certaines initiatives pour modifier les exigences en matière de rapports étaient déjà en cours indépendamment du Bureau pour la réduction de la paperasserie. Je crois qu'il faut être très clair sur ce point, mais je crois aussi qu'il faut dire clairement que l'existence du Bureau a facilité et accéléré les décisions nécessaires pour mettre les choses en branle; toutes ces mesures ont donc été complémentaires.

Maintenant quelques paroles au sujet de l'appui donné par le Bureau pour la réduction de la paperasserie. Comme je l'ai déjà indiqué, ce Bureau avait pour mandat d'écouter les plaintes des gens d'affaires et de tenter d'agir au sujet des aspects du fardeau de paperasses imposé par le gouvernement fédéral. Le Bureau s'est occupé d'environ 2,000 cas. Les plaintes provenaient d'entreprises partout au Canada. La plupart provenaient de petites entreprises qui se trouvaient aux prises avec le problème de la paperasserie. Dans environ 75 pour cent des cas, le Bureau a pu apporter une réponse positive, de concert avec les ministères concernés, et je pense que c'est assez bien dans l'ensemble.

Le président: Qu'entendez-vous par réponses positives?

M. Chambers: Nous avons pu nous occuper du problème de l'entreprise et le régler. Nous pouvions agir pour l'éliminer.

Le président: Donnez-moi un exemple.

M. Chambers: Marcel, vous avez travaillé au sein de ce Bureau.

M. M. Boulanger (directeur adjoint, Consultation et coordination des opérations, ministère d'État au développement économique): Seulement des petites plaintes, par exemple: J'envoie mes rapports à Revenu Canada tous les six mois; ma compagnie a cessé d'exister, mais on m'envoie encore des formules. Je me rappelle qu'une personne a dit qu'elle avait reçu des formules pendant vingt ans. Elle demandait chaque année qu'on cesse de lui envoyer les formules, mais on a continué à lui en envoyer. Ce genre de choses. Dans un cas comme celui-là, le contrôleur pour la réduction de la paperasserie intervenait directement avec Revenu Canada pour demander qu'on retire ces données de l'ordinateur et qu'on radie cette personne de la liste, puisque sa compagnie n'existait plus. Ce sont des petits problèmes, mais lorsqu'on les additionne, le compte est considérable.

M. Chambers: Dans les recommandations, naturellement, nous avons cerné beaucoup plus de plaintes sous forme de sondages statistiques, par exemple, mais ce genre de situations,

[Texte]

passage de législation. For instance, CALURA, the Corporations and Labour Unions Returns Act, is one of the most important sources of paper-work for small business. We have been trying for two years to get through an amendment to the act which would raise the threshold size and I think would eliminate about 300,000 firms from reporting. We could do that just by raising the threshold of the act.

The Chairman: What is that now, sales of \$500,000 for CALURA?

Mr. Boulanger: I think it is \$250,000. No, I am sorry.

Mr. Chambers: I think it is smaller than that. The proposal is that it go up to about \$250,000 or \$500,000. I apologize because I do not have the details.

The Chairman: No problem.

Mr. Chambers: I think it is very small firms. You get firms with two, three and four employees which have to report under that, and that was not what it was intended to do. There is a very large saving there.

The same is true of some of the import requirements such as those under the Customs Act to report on import shipments. Now what is it? It is about \$100 or \$150. The proposal under the new Customs Act is that it should go up to \$500 and even that very low minimum will eliminate a lot of submissions.

• 1430

Mr. Berger: What is the limit now? One hundred dollars?

Mr. Chambers: I think it is \$100 now.

But these all take legislation. The point is that the reporting requirements are specified right in the legislation. So it is not within the power of the administrators of the acts to change that until the legislation is changed by Parliament.

I guess the fourth point I was going to make really was the long term plans for the reduction of the paperburden. I have already touched on that. Basically it relates to provisions in the legislation to change the reporting thresholds, which is one of the most important long term approaches to it.

Another aspect of the long term approach is that I think there will be a mandate to the Treasury Board to begin continuously to review reporting requirements in a more deliberate fashion than has been the case in the past.

Also, particularly in Statistics Canada and Revenue Canada, there is progress to use modern electronic systems to gather and collect data, so that we can cut down the actual transmission of the paperburden.

Finally, I guess I come to paperburden and its relationship to deregulation. As I have already indicated, in many cases the paperburden results from unnecessary complex regulations and procedures. I think substantial efforts have been made in Canada to understand the adverse impact of government regulations. As you know, in 1978, the Economic Council of

[Traduction]

comme je l'ai dit, exigera l'adoption d'une loi. Par exemple, la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers, est l'une des sources les plus importantes de paperasserie pour les petites entreprises. Il y a deux ans que nous essayons de faire modifier cette loi de façon que soit haussée la taille minimale des entreprises qui doivent présenter des rapports, ce qui éliminerait environ 300,000 compagnies. Le seul fait de modifier la taille limite des entreprises prévue dans la loi permettrait cette réduction.

Le président: Quel est ce montant maintenant, des ventes de \$500,000, en vertu de cette loi?

M. Boulanger: Je crois que c'est \$250,000. Non, je regrette.

M. Chambers: Je crois que le montant est plus petit. Il est proposé que le montant soit de \$250,000 ou \$500,000. Je m'excuse, mais je n'ai pas les détails.

Le président: Aucun problème.

M. Chambers: Je crois qu'il s'agit de très petites entreprises. Il existe des compagnies de deux, trois et quatre employés qui doivent présenter des rapports en vertu de cette loi et ce n'était pas l'intention de la loi. Les épargnes sont considérables dans ce cas.

Les mêmes considérations s'appliquent aux exigences en matière d'importations tels les rapports sur les expéditions d'importations que prévoit la Loi sur les douanes. Quelles sont-elles? Environ \$100 ou \$150. Il est proposé dans la nouvelle Loi sur les douanes que cette somme soit haussée à \$500 et même ce minimum très bas supprimera un grand nombre de rapports.

M. Berger: Quelle est la limite maintenant? \$100?

M. Chambers: Je crois que c'est \$100 actuellement.

Mais toutes ces mesures doivent être prévues dans une loi. Le fait est que toutes ces exigences sont prescrites dans la loi. Les administrateurs de ces lois n'ont donc pas le pouvoir de modifier quoique ce soit jusqu'à ce que la loi soit modifiée par le Parlement.

Je crois que le quatrième point que je devais traiter portait sur les plans à long terme pour la réduction de la paperasserie. J'en ai déjà parlé. Au fond, ces plans sont associés aux dispositions législatives visant à modifier la taille des entreprises qui doivent présenter des rapports. C'est là une des approches les plus importantes à long terme.

Un autre aspect de cette mesure à long terme sera, je crois, un mandat qui sera confié au Conseil du Trésor pour commencer à examiner en permanence les exigences en matière de rapports, de façon plus méthodique que dans le passé.

On constate aussi un progrès, surtout à Statistique Canada et à Revenu Canada, où l'on emploie des systèmes électroniques modernes pour recueillir des données de sorte qu'il est possible de réduire la transmission véritable de paperasse.

Enfin, je crois que j'arrive au rapport qui existe entre la paperasserie et la déréglementation. Comme je l'ai déjà indiqué, dans de nombreux cas, la paperasserie est le résultat de règlements et de procédures inutiles et complexes. Je crois que de grands efforts ont été déployés au Canada pour comprendre les répercussions adverses de règlements gouvernementaux.

[Text]

Canada undertook a series of studies on regulations in Canada. A final report which will include recommendations focusing on structural issues is due at the end of 1980.

More recently of course your own parliamentary Special Committee on Regulatory Reform set out to examine and report upon government regulations, and I would suggest that your terms of reference might be expanded to include the issue of paperburden imposed by government and, particularly, the paperburden arising from regulations and procedures.

The Chairman: I would like to ask you a question. Why do you feel that our terms of reference do not include it?

Mr. Chambers: Well, maybe they do. I was given the impression that paperburden, as such, was not part of your deliberations; that is paperburden arising in the regulations, I suppose, but there are other aspects.

Mr. Boulanger: In reading your terms of reference. Paperburden per se—that is unnecessary paperwork—is not included in them.

The Chairman: If it was included in the way you are interpreting it, that is fine.

Mr. Boulanger: Perhaps in your interpretation, it was implicit. Paperburden could be unnecessary paperwork.

Mr. Milligan: Excuse me. Are you referring to the terms of reference in the motion or the order from Parliament? Or are you referring to the focus of the discussion paper which does not look at paperburden?

Mr. Boulanger: Is that the discussion paper?

Mr. Cook: It states:

... to examine and report upon government regulations in order to minimize the burden on the private sector, including ...

So it could very easily be interpreted as covering paperburden.

Mr. Boulanger: If that is the way you interpret it, that is fine.

Mr. Milligan: I take it, you are not suggesting that the committee by its mandate is precluded from looking at paperburden. You are not suggesting that?

Mr. Boulanger: I should hope not.

Mr. Milligan: I think there was some misunderstanding.

Mr. Chambers: Mr. Chairman, I do not think I have any further comments. I am willing to try to answer some questions, or Mr. Boulanger will who, as you know, has more detailed knowledge of the office. But that is the general sort of review of the Office's mandate, its performance, and its recommendations.

The Chairman: Thank you, Mr. Chambers. Questions. Mr. Cook.

Mr. Cook: I have done a fair bit of industrial engineering work and actually worked at looking at paper flows. It always

[Translation]

Comme vous le savez, en 1978, le Conseil économique du Canada a entrepris une série d'études sur les règlements au Canada. Il doit présenter à la fin de 1980 un rapport final qui contiendra des recommandations axées sur les questions de structures.

Plus récemment, naturellement, votre propre groupe parlementaire spécial chargé de la réforme de la réglementation s'est attaché à l'examen des règlements gouvernementaux et aux rapports pertinents, et je proposerais que votre mandat soit élargi de façon à y inclure la question de la paperasserie imposée par le gouvernement et, surtout, la paperasserie inhérente aux règlements et aux procédures.

Le président: J'aimerais vous poser une question. Pourquoi croyez-vous que notre mandat n'inclut pas cette question?

M. Chambers: Eh bien, peut-être l'inclut-il. J'ai eu l'impression que la paperasserie, comme telle, ne faisait pas partie de vos délibérations; c'est-à-dire que la paperasserie inhérente aux règlements, je suppose, mais il y a d'autres aspects.

M. Boulanger: En lisant votre mandat, je vois que la paperasserie comme telle, c'est-à-dire la paperasse inutile, n'est pas incluse dans le ...

Le président: Si elle est incluse de la façon dont vous l'interprétez, c'est bien.

M. Boulanger: Peut-être était-ce implicite dans votre interprétation. Paperasserie peut vouloir dire paperasse inutile.

M. Milligan: Excusez-moi. Parlez-vous du mandat mentionné dans la motion ou l'ordre du Parlement? Ou parlez-vous du point central du document du travail qui ne mentionne pas la paperasserie?

M. Boulanger: Est-ce le document de travail?

M. Cook: On y dit

... qu'il faut examiner les règlements gouvernementaux et en faire rapport de façon à minimiser le fardeau du secteur privé, y compris ...

On peut donc facilement l'interpréter comme incluant la paperasserie.

M. Boulanger: Si c'est de cette façon que vous l'interprétez, c'est bien.

M. Milligan: Si je comprends bien, vous ne dites pas que le mandat du comité empêche celui-ci d'examiner la question de la paperasserie. Ce n'est pas ce que vous dites?

M. Boulanger: J'espère bien que non.

M. Milligan: Je crois qu'il y a eu malentendu. D'accord.

M. Chambers: Monsieur le président, je crois que je n'ai aucune autre observation à faire. Je veux bien essayer de répondre à certaines questions, ou bien Monsieur Boulanger le fera, car il a, comme vous le savez, des connaissances plus détaillées du Bureau. Ce que j'ai fait, c'est une sorte de revue générale du mandat du Bureau, de ses réalisations et de ses recommandations.

Le président: Merci, Monsieur Chambers. Question. Monsieur Cook.

M. Cook: J'ai fait pas mal de travail de génie industriel et j'ai vraiment examiné, j'ai toujours été perplexe devant le fait

[Texte]

did distress me that the Royal Canadian Ordinance Corps., as an example . . .

[Traduction]

que le Corps royal canadien des magasins militaires, par exemple.

• 1435

The Chairman: Did you say that you were a stationary engineer?

Mr. Cook: An industrial engineer.

The Chairman: Oh!

Mr. Cook: Time method study that kind of thing.

It always distressed me that for example, in the Royal Canadian Ordinance Corps if you wanted a \$25,000 tank or you wanted a box of paper clips, the requisition procedure involved 32 pieces of paper. The value of the thing did not seem to matter. I think this set-up arose out of the incident of the horses in 1950 or something. They had such a paperburden so that you could not steal a box of paper clips after 32 forms being filled out. I would presume that they have changed that, but you really do see a lot of that I think.

I do not believe that the people in the departments are capable, for a number of reasons, of correcting their own problems in terms of paperburden. The people who are shuffling that paper become a little paranoid and twitchy if they think you are going to eliminate their job by removing so much paper whether it is useful or not. You usually get the answer, it has always been done this way; this is the way they want it to be done.

As a broad general question to you: Why not send a couple of systems engineers, for example, from outside of the department, to do a paper chase, have them just follow the paper through the department: what it is supposed to accomplish. They could then come back to the department and say, you can accomplish the same thing with one half of a piece of paper rather than 14 forms going 14 places and give them the clout to make it stick, to say, do not tell me it has always been done this way; do not tell me you really need it over here or over there because you do not. I gather what the committee did was say, examine your own paper system to see if you can cut down. Did it or did it not work within the department?

Mr. Chambers: There are two different and very important aspects of the paperburden that you are talking about. The problem you are referring to, of course, for which I have a certain amount of empathy, the internal paperburden within the government in terms of management systems. I think that, quite clearly, is within the general mandate of the Treasury Board to look at as it is a question of government efficiency. Whether or not they are doing that in a dedicated and an appropriate fashion, is a question, but they have that mandate. Remember the Office of the Controller of the Paperburden was mandated only to look at the paperburden which the government was placing on the private sector. It is not an internal management system. It is the paperburden that the

Le président: Avez-vous dit que vous êtes mécanicien de machines fixes?

M. Cook: Ingénieur industriel.

Le président: Oh!

M. Cook: Étude de temps, de méthodes, ce genre de choses.

J'ai toujours été perplexe, dis-je, devant le fait, par exemple, que si le Corps en question voulait un char de \$25,000 ou une boîte de trombones, le processus de demande comportait 32 formules. La valeur de l'objet en question ne semblait pas entrer en ligne de compte. Je crois que c'est l'incident des chevaux en 1950, ou autre chose, qui a donné lieu à cet état de choses. Le système était prévu de façon à éviter qu'une boîte de trombones ne puisse être volée après l'établissement des 32 formules. J'imagine que les choses ont changé, mais il reste qu'il se fait encore beaucoup de choses de cette façon.

Je ne crois pas que les fonctionnaires dans les ministères soient capables, pour un certain nombre de raisons, de supprimer leur propre problème de paperasserie. Les gens qui manipulent tous ces papiers deviennent un peu paranoïaques et nerveux s'ils croient que vous allez supprimer leur emploi en éliminant un si grand nombre de papiers, utiles ou non. On vous répond ordinairement: les choses ont toujours été faites de cette façon; c'est ainsi qu'on les veut.

Permettez que je vous pose une question de nature générale: Pourquoi ne pas détacher une couple d'ingénieurs des systèmes, par exemple, d'un ministère de l'extérieur qui iraient à la chasse aux papiers, qui en suivraient le cheminement à travers les ministères, qui établiraient la raison de ce cheminement. Ils pourraient ensuite dire aux ministères, vous pouvez accomplir le même travail avec la moitié d'une formule plutôt que quatorze formules qui vont à quatorze places différentes et vous pourriez les convaincre que la chose est possible, leur dire de cesser de dire que les choses ont toujours été faites ainsi; de cesser de dire qu'ils en ont vraiment besoin, car c'est faux. J'imagine que ce que le comité a fait a été d'examiner votre propre système de paperasse et de voir ce qui pouvait être éliminé. La mesure a-t-elle donné ou non des résultats dans les ministères?

M. Chambers: Vous traitez à la fois de deux aspects différents et très importants de la paperasserie. Le problème auquel vous faites allusion, naturellement, et que je comprends jusqu'à un certain point, est le problème de paperasserie interne au gouvernement sous forme de systèmes de gestion. Je crois qu'il est nettement du ressort du Conseil du Trésor d'examiner cette question, car c'en est un d'efficacité gouvernementale. Est-ce que c'est bien fait et de façon consciencieuse, c'est autre chose, mais le Conseil du Trésor a nettement ce mandat. N'oublions pas que le Bureau du contrôleur pour la réduction de la paperasserie a reçu le mandat d'examiner seulement le fardeau de paperasses que le gouvernement imposait au secteur privé. Il n'avait pas à examiner le système de gestion

[Text]

government imposes on the private sector which is related to but not the same as the internal paperburden.

Mr. Cook: But again the same question arises, do you really need all this information, what use is made of it. If I could illustrate that with another quick story. One of the most efficient people I ever ran into in my life was an old colonel who took over the Base at New Guinea. When he got to the colonel's desk, the paper was stacked all over it and he asked, what is all that? And somebody said, those are returns that we have to file that you have to sign, sir, and he said, oh, is that right, and he swept them all right off his desk and said, do not bring me a piece of paper until the third request comes in because if someone is watching it closely enough, then they will request the same information three times because they are using it; everybody else is just sending the paper around. He cut his workload down to where there were four pieces of paper a month he had to fill out and send back. He cut it down that way. I guess I am discussing techniques, but it is getting information out. If you went to a businessman and said okay, give me every form that you have to fill out and then asked the departments he had to fill them out—some of them are legislative, I gather, which could be changed—some of them departments would have a hell of a time justifying it. Why could this not be combined with this and so on? Do you really need the guy's SIN number within the form itself, et cetera? Any form I have ever seen from any government at any level, generally speaking, has about 40 questions on the damn thing and you wonder what is the point of the question or what they are using it for. Sometimes there is a use, but in many cases it is over-complication for the sake of complication. Was this over-complication the type of study that was done when you looked at the private sector? Or did you just listen to the bitches of the businessmen filling out too many forms?

• 1440

Mr. Chambers: I think the primary emphasis in the Paper burden office was, I would have to say, the latter; but the first problem that you are talking about was not irrelevant and was the subject matter of a considerable amount of thought, particularly vis-à-vis the proposed amendments to CALURA.

Let me go back, because you have raised a fundamental question on both regulation and paper burden. There are two questions about information coming into government that I think you have to ask. First, is it really necessary for any purpose at all. That is a legitimate one. I think we probably all ask for information which is not terribly important but I do not think that happens as often as many people think. There is usually some fairly important policy issue that depends upon that kind of information.

Let me make this very general statement about information. If you want good government policies, you have got to have

[Translation]

interne. C'est le fardeau imposé par le gouvernement au secteur privé qui est relié au système de paperasserie interne, mais qui n'est pas le même.

M. Cook: Encore ici, une question se pose. Avez-vous vraiment besoin de toute cette information, quel emploi en fait-on. Permettez-moi de vous démontrer ceci par une autre petite anecdote. L'une des personnes les plus efficaces que j'ai rencontrée dans ma vie était un vieux colonel qui a pris la direction de la base à la Nouvelle-Guinée. Lorsqu'il est arrivé à son pupitre, les papiers y étaient entassés. Il a demandé, qu'est-ce que cela? Et quelqu'un lui a dit qu'il s'agissait de rapports qu'il fallait classer, que le colonel devait signer. C'est bien vrai? répondit le colonel qui balaya le tout d'un revers de la main et ajouta: Ne m'apportez jamais une formule jusqu'à ce que la troisième demande soit faite, parce que si l'on y regarde de près, une personne qui demande la même information trois fois l'utilise vraiment. Tous les autres ne font qu'acheminer des papiers. Il a réduit sa charge de travail à quatre documents qu'il devait remplir et expédier tous les mois. Je crois que je décris des techniques, mais je me fais comprendre. Si vous demandiez à un homme d'affaires de vous donner toutes les formules qu'il a à remplir et demandiez ensuite au ministère pourquoi il doit les remplir, certains vous diraient qu'elles sont demandées en vertu d'une loi, ce qui pourrait être changé, et certains autres auraient bien du mal à justifier toutes ces exigences. Pourquoi certaines formules ne pourraient-elles pas être combinées? Avez-vous vraiment besoin du numéro d'assurance sociale d'une personne sur la formule même, etc.? Toutes les formules que j'ai vues, à quelque niveau que ce soit du gouvernement, comportaient en général environ quarante questions. C'est à se demander pourquoi la question est demandée ou quelle est son utilité, mais dans bien des cas elle complique la situation. Est-ce cette surcomplication qui a fait l'objet de l'étude du secteur privé? Ou avez-vous seulement écouté les plaintes des gens d'affaires qui remplissaient trop de formules?

M. Chambers: Je crois que le Bureau pour la réduction de la paperasserie a d'abord mis l'accent sur ce dernier problème; mais le premier problème dont vous avez parlé n'est pas sans pertinence et le sujet, surtout son rapport avec les modifications que l'on propose d'apporter à la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers a été longuement étudié.

Permettez que je revienne sur ce qui a été dit, parce que vous avez soulevé une question fondamentale qui touche à la fois la réglementation et la paperasserie. Je crois qu'il y a deux questions qu'il faut se poser au sujet de l'information qui parvient au gouvernement. D'abord, est-elle vraiment nécessaire pour une raison ou une autre. C'est une question légitime. Je crois que nous demandons tous probablement des renseignements qui ne sont pas terriblement importants, mais je ne crois pas que la chose se produise aussi souvent que bien des personnes voudraient le croire. Il y a souvent une question de politique assez importante qui dépend de ce genre de renseignements.

Permettez que je fasse une observation très générale au sujet de l'information. Si vous voulez de bonnes politiques gouverne-

[Texte]

good information. All government policies are developed on the basis of information that comes from out in the system, and if you cut that flow off we do not get good in formation. Some of it is fairly detailed information. Remember, government policy is very detailed, dealing with various groups of people and various locations and various industries and various occupations and all that sort of thing; so if you are going to have an occupational or a social program that is specifically designed for a certain group of people, you have got to have data around that particular group of people or that particular occupation to know what your impact is, what the size and the scope and the nature of the problem is.

So data is extremely important, and good government, if you want that, is going to require good data, and a lot of it. So the question of whether we really need the data I think is a good one; I think we always should keep asking it. But even if we eliminated all of the data that we really did not need, there would still have to be an awful lot of information coming in.

The second question that you raise is even more fundamental. If we do need it, do we have to collect the same item several times, the same piece of information? This is really one of the big questions that comes in to it. The central problem there is confidentiality. Nearly every piece of data that is collected under some legislation or some regulatory authority is collected under some authority that makes it confidential to that particular group for that particular purpose. One of the basic questions that revolved around the amendments to the CALURA act, one of the questions that revolved around the Statistics Act and revolved around the tax act is access to that data for other policy purposes. So far, and I think properly so, the Department of National Revenue Act has remained inviolate. We have essentially a system of voluntary assessment for taxation in Canada and it is based essentially on the confidence that the material will not be used for any other purpose than the tax assessment. That is fine. But it does mean then that if we want income and expenditure data from the same individuals for other policy purposes, we have to go out and get them separately. You see what I mean.

So there is the confidentiality. Getting at data which is collected for one purpose under one authority to be used for other purposes is one of the major reasons for the multiple collection of data.

Mr. Cook: I am not sure I am really with you all the way on that. For example, say I want to know what the chiropractors of Canada are doing. I need to know income levels, size of offices, what their expenses run and so on. I do not think it is confidential data if I go to National Revenue and say, Hey, push those two buttons in your computer. I do not want to know about any individual but I want to know averages for province and region. In other words, National Revenue would not give Trade and Commerce that information?

[Traduction]

mentales, vous avez besoin de bonnes informations. Toutes les politiques gouvernementales sont élaborées à partir de renseignements qui proviennent du système, et si vous interrompez ce cheminement, vous n'obtenez pas de bons renseignements. Certains renseignements sont assez détaillés. N'oublions pas que les politiques gouvernementales sont très détaillées, qu'elles traitent de divers groupes de personnes, de diverses localités et de diverses industries de même que de divers emplois, etc.; si vous voulez établir un programme professionnel ou social qui est destiné particulièrement à un certain groupe de personnes, il vous faut des données qui traitent de ce groupe particulier ou de cette profession particulière pour savoir quelles seront les répercussions du programme, quelles seront la taille, la portée et la nature du problème.

Donc les données sont extrêmement importantes et un bon gouvernement, si c'est bien ce que nous voulons, va avoir besoin de données valables et nombreuses. La question de savoir si nous avons véritablement besoin des données a de la valeur, je crois; nous devrions toujours continuer à nous la demander. Mais même si nous supprimions toutes les données dont nous n'avons vraiment pas besoin, il nous faudrait encore nous en procurer un grand nombre.

La seconde question que vous soulevez est encore plus fondamentale. Si nous avons besoin de l'information, devons-nous recueillir les mêmes données plusieurs fois, le même élément d'information? C'est vraiment un des points très importants. Le problème central est celui de la confidentialité. Presque chaque élément d'information qui est recueilli en vertu d'une loi ou d'un règlement l'est en vertu d'une certaine autorisation qui lui confère un caractère confidentiel par rapport à un groupe particulier ou à une fin particulière. Une des questions fondamentales qui a sous-tendu l'étude des modifications à apporter à la Loi sur les déclarations, à la Loi sur la statistique, à la Loi sur l'impôt, est l'accès à ces données à d'autres fins d'élaboration de politiques. Jusqu'à présent, et je crois que c'est à juste titre, la Loi sur le ministère du Revenu national n'a jamais été violée. Le système est essentiellement fondé sur l'évaluation fiscale volontaire au Canada et sur l'assurance que les données ne serviront à aucune autre fin que celle de l'évaluation fiscale. Et cela est très bien. Mais il ne faut pas dire que si nous avons besoin de données sur les revenus et les dépenses de ces mêmes personnes en vue d'établir d'autres politiques, que nous devons les recueillir séparément. Vous voyez ce que je veux dire.

Donc, il y a cette confidentialité. Obtenir, pour une certaine fin et en vertu d'une autorisation, des données qui seront utilisées à d'autres fins constitue l'une des grandes raisons pour lesquelles il y a collecte multiple de données.

M. Cook: Je ne suis pas sûr si je suis d'accord avec vous à tous les égards. Par exemple, mettons que je veuille savoir ce que font les chiropraticiens au Canada. J'ai besoin d'avoir des renseignements sur les revenus, la taille des bureaux, la somme de leurs dépenses, etc. Je ne crois pas que j'enfreins le principe de confidentialité si je vais au bureau de Revenu Canada et que je demande d'interroger l'ordinateur. Je ne veux rien savoir au sujet d'une personne en particulier, tout ce que je veux, ce sont les moyennes par province et région. En d'autres

[Text]

Mr. Chambers: No.

Mr. Cook: Even if no individuals could be indentified, there were no names? Why not? Where does that interfere with the individual's confidentiality?

Mr. Chambers: It is the Income Tax Act.

Mr. Cook: But it does not interfere with the individual's confidentiality.

Mr. Chambers: It is incorporated into the statistical series as put out by Stats Canada. They get it and they incorporate it in their statistical series.

One of our problems in Canada is that you have too fine a disaggregation of data. For instance, you talk about chiropractors. If we take out all the chiropractors and break them down by regions there may only be two in Prince Edward Island, and once you get them out you can see who they are and what they are making. So you cannot get that. No, there is a very, very tight control on the access of that data for detailed purposes.

• 1445

Mr. Cook: Okay, your point is made. Thank you.

Mr. Chambers: The confidentiality is one of the major points.

The Chairman: Russ. Mr. MacLellan. I am sorry, Mr. MacLellan.

Mr. MacLellan: That is quite all right. I know whom you meant, either way. I have been called much worse.

You recommended making better use of voluntary surveys. How would you do a quality control on some of the surveys that you would be using? Would there be information on those surveys provided to you in advance or would these people have to go looking for them? When you have a survey, do you know right away what the terms of reference of that survey are, how the information was computed and what cross-section of the community was asked, and so on?

Mr. Chambers: Statistics Canada has been given a fairly tight control over surveys of any size in Canada and they have a whole group of people that are concerned about the quality control, the sample size and sample validity of voluntary surveys.

One answer to your question is, yes, there is some effort to maintain the quality control. I think the other answer, however, is that the movement from mandatory to voluntary surveys does cause them problems because they are not quite sure that they are going to get the kind of response rate that will give them the kind of data that will maintain the dependability of their statistical series.

Mr. MacLellan: Right.

Mr. Chambers: I do not want to get into that too much because I am not a statistician. But that is something which, perhaps, you might want to take up with somebody from Statistics Canada because it was a major item of concern in moving to voluntary surveys.

[Translation]

termes, Revenu Canada ne donnerait-il pas ces renseignements à Industrie et Commerce?

M. Chambers: Non.

M. Cook: Même si aucun particulier n'était mentionné, si aucun nom n'était donné? Pourquoi pas? Ou y a-t-il violation de la confidentialité par rapport aux particuliers?

M. Chambers: C'est la Loi de l'impôt sur le revenu.

M. Cook: Mais rien n'enfreint la confidentialité par rapport aux particuliers.

M. Chambers: Les données sont incorporées à la série statistique émise par Statistique Canada qui l'obtient et l'incorpore dans ses séries.

Un de nos problèmes au Canada est attribuable au fait que nous avons un morcellement trop raffiné de données. Par exemple, si nous parlons de chiropracticiens, nous les cernons par région. Il se peut qu'il y en ait seulement deux à l'Île-du-Prince-Édouard et une fois que vous savez cela, vous savez qui ils sont et ce qu'ils font. Donc vous ne pouvez obtenir ce genre de données. Il existe un contrôle très serré sur l'accès aux données à des fins détaillées.

M. Cook: D'accord, vous avez prouvé votre point. Merci.

M. Chambers: La confidentialité est l'une des questions majeures.

Le président: Russ. Monsieur MacLellan. Je m'excuse monsieur MacLellan.

M. MacLellan: Ça va, je savais qui vous vouliez dire, d'une manière ou d'une autre. On m'a déjà donné de pires noms.

Vous avez recommandé de faire une meilleure utilisation des sondages volontaires. Comment feriez-vous un contrôle de la qualité sur certains des sondages que vous utiliserez? Ces sondages comporteraient-ils de l'information qui vous aurait été fournie en avance ou ces gens devraient-ils aller en recueillir? Lorsque vous faites un sondage, savez-vous tout de suite quel en est le mandat, comment les données seront traitées électroniquement et quel échantillon de la communauté sera interrogé, etc.?

M. Chambers: Statistique Canada a un contrôle assez serré sur les sondages de toutes tailles qui se font au Canada et cet organisme compte un groupe de personnes qui s'intéressent au contrôle de la qualité, à la taille de l'échantillon et à la validité d'échantillons de sondage volontaires.

Une réponse à votre question est oui, il se fait des efforts pour maintenir un contrôle de la qualité. Je crois que l'autre réponse, toutefois, est que le passage d'un sondage obligatoire à un sondage volontaire entraîne, pour cet organisme, des problèmes, parce qu'il n'est pas du tout certain qu'il va obtenir le taux de réponses qui donnera le genre de données qui maintiendraient la fiabilité de ses séries statistiques.

M. MacLellan: Vrai.

M. Chambers: Je ne veux pas m'avancer trop parce que je ne suis pas statisticien. Mais c'est une question que vous voudrez peut-être soulever avec quelqu'un de Statistique Canada parce qu'elle a une grande importance par rapport aux sondages volontaires.

[Texte]

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Chambers: However, I am told that they felt that in certain areas, in certain cases and for certain purposes they could move to voluntary surveys and get a large enough sample and a large enough survey that they could meet the dependability requirements.

Mr. MacLellan: In a few words, what would you say was the significance of the office and the work done on the paperburden?

Mr. Chambers: I think two or three things. I think it did provide a useful conduit for the complaints of the business community. They got a lot of them and that served two purposes. I suspect it allowed a lot of the business community and people from the private sector to get some complaints off their chest and into the system. But, I think, more importantly it was a sample survey; it allowed us to get a view of what was really bothering them and what kinds of data were providing the most problem on the burden. So it, in itself, was a good information source. That is one thing.

The second thing that the Paperburden Office did, as I indicated, it focused, expedited and got through the system some recommendations on changing the legislation on reporting requirements, which were going along but would have taken their own way and taken somewhat longer to come up. And I think it facilitated and expedited the process quite significantly.

Mr. MacLellan: Some of the things you mentioned, such as giving the public outlet to government on this question, require some following up. Now that the office is closed, what has been done to follow this matter up?

Mr. Chambers: Perhaps Marcel could elaborate a bit more. My understanding is that most of that advocacy role has been transferred to the Small Business Secretariat in the Department of Industry, Trade and Commerce and they will be carrying on a good deal of that role.

Mr. MacLellan: Will they be carrying on more or less all the items that need follow-up?

Mr. Boulanger: You see, before the Paperburden Office was set up, the Small Business Secretariat in IT&C performed, in a fashion, that function. I assume it is reverting because they are now, I am told, getting a lot of calls that traditionally, in the past two years, went to the paperburden office.

Mr. MacLellan: Yes. I realize that they did that function before but it was in a very low profile and, as you say, the people did not know exactly where to go, although we get to this problem of who do you go to in government. To the average citizen, it is just a monstrous maze.

Mr. Boulanger: That is right. I do not know what the answer is and what follow-up is needed. What I know is that the

[Traduction]

Mr. MacLellan: Oui.

Mr. Chambers: Toutefois, on me dit qu'il croit que dans certains domaines, dans certains cas et à certaines fins, il est possible de passer aux sondages volontaires et d'obtenir un échantillon suffisamment grand et un sondage suffisamment considérable qui permettent de respecter les exigences de fiabilité.

Mr. MacLellan: En quelques mots, quelle serait d'après vous l'apport du Bureau et de son travail pour réduire la paperasserie?

Mr. Chambers: Je crois qu'il y a eu deux ou trois résultats. Le Bureau a servi utilement à recevoir les plantes du monde des affaires. Il en a reçu un grand nombre, ce qui a servi deux fins. J'imagine que cela a permis à beaucoup de gens d'affaires et de personnes du secteur privé de se décharger de certaines plaintes et de les acheminer dans le système. Fait plus important, toutefois, il s'agissait d'un sondage échantillon qui nous a permis d'avoir une vue de ce qui nuisait réellement et de la nature des données qui entraînaient le plus de problèmes de paperasse. Donc, le sondage a été une bonne source d'information. Voilà la première des choses.

La seconde chose que le Bureau pour la réduction de la paperasserie a accompli, comme je l'ai indiqué, a été de cerner et d'acheminer dans le système certaines recommandations concernant la modification des lois qui exigent des rapports, recommandations qui s'amorçaient d'ailleurs à leur propre rythme et qui auraient pris plus de temps à émerger. Je crois que le Bureau a facilité et accéléré le processus très sensiblement.

Mr. MacLellan: Certaines des choses que vous avez mentionnées, comme donner au public accès au gouvernement sur cette question, demandent à être suivies. A présent que le Bureau n'existe plus, qu'est-ce qui se fait pour donner suite à cette question?

Mr. Chambers: Peut-être Marcel pourrait-il donner d'autres explications. D'après moi, une bonne partie du rôle d'appui que donnait le Bureau a été transféré au Secrétariat de la petite entreprise au sein du ministère de l'Industrie et du Commerce qui se chargera d'une bonne partie de ce rôle.

Mr. MacLellan: S'occupera-t-il plus ou moins de tous les points qui demandent à être suivis?

Mr. Boulanger: Voyez-vous, avant la création du Bureau pour la réduction de la paperasserie, le Secrétariat de la petite entreprise au ministère de l'Industrie et du Commerce remplissait, d'une certaine façon, cette fonction. J'imagine qu'il l'a reprise parce que, me dit-on, il reçoit beaucoup d'appels qui, traditionnellement, au cours des deux années passées, allaient au Bureau pour la réduction de la paperasserie.

Mr. MacLellan: Oui. Je me rends compte que ce Secrétariat accomplissait cette fonction avant, mais de façon très effacée, et, comme vous le dites, les gens ne savaient pas exactement où s'adresser, et c'est toujours le problème de savoir à qui s'adresser au gouvernement. Pour le citoyen moyen, c'est un dédale monstrueux.

Mr. Boulanger: C'est vrai. Je ne connais pas la réponse et je ne sais pas quelle suite il faut donner. Ce que je sais, c'est que

[Text]

business information centres in the regions of IT&C, the Department of Regional Economic Expansion offices in the regions, IT&C offices in all provinces—they perform that type of function. Maybe the way they perform it can be improved; that remains to be seen.

• 1450

Mr. MacLellan: Do you feel the office has eliminated a portion of the paperburden?

Mr. Chambers: I think it paid its way.

Mr. MacLellan: Do you think there is considerably more that can be eliminated?

Mr. Chambers: Yes, I think so. But I think that would have to come through following up some of the basic legislative and internal government systems. The internal paperburden within government is as almost as bad as the one we place on . . . My understanding is that Treasury Board would be given a general mandate to follow up on that.

Mr. MacLellan: In reply to Mr. Cook's question you mentioned the fact that a lot of the duplication is necessary for secrecy provisions, confidentiality, and that each department is responsible for its own confidential information which it collects. Was any thought at any time given to one agency which would more or less monitor all the paperburden sent to the public and public agencies?

Mr. Chambers: All the paperburden.

Mr. MacLellan: Was any thought given to one agency—really, that if you wanted some information from the public, you went to a particular agency and that agency more or less . . .

Mr. Chambers: If you are talking about survey information or just information for policy purposes, of course, in principle that is what Statistics Canada is. If you are talking about administrative information, of course . . .

Mr. MacLellan: That is right.

Mr. Chambers: No, there has been no consideration. That has been left to the department. Consolidating that would be a rather impossible job.

Mr. MacLellan: Yes, but was there any idea of getting some of that together? I am just asking whether that was thought of or not, or whether it was actually gone into.

Mr. Chambers: There have been some initiatives to identify and list the data banks and the kind of administrative data that is around town. That has been done—some attempt to get an inventory of what goes on. But other than the Treasury Board itself, which is the internal management arm of the government, I do not think there is any special drive to co-ordinate or control those.

Mr. MacLellan: Do you find any appreciable amount of overlap in the paperburden among departments and perhaps between the federal and one of the provincial governments?

Mr. Chambers: Yes, a great deal of overlap. That is the problem which you have raised.

[Translation]

les centres régionaux de l'information destinée au monde des affaires du ministère de l'Industrie et du Commerce, les bureaux régionaux du ministère de l'Expansion économique régionale, les bureaux du ministère de l'Industrie et du Commerce dans toutes les provinces font ce genre de travail. Peut-être est-il possible d'améliorer la façon dont ils le font; cela reste à voir.

M. MacLellan: Croyez-vous que le Bureau a supprimé une partie de la paperasserie?

M. Chambers: Je crois qu'il a fait ce qu'il avait à faire.

M. MacLellan: Croyez-vous qu'on pourrait en éliminer considérablement plus?

M. Chambers: Oui, je le crois. Mais seulement à la suite de certaines modifications au système législatif et interne de base au gouvernement. La paperasserie interne au gouvernement est presque aussi considérable que celle que l'on impose au . . . Si je comprends bien, c'est le Conseil du Trésor qui aurait le mandat général de prendre la relève.

M. MacLellan: En réponse à la question de M. Cook, vous avez dit qu'une bonne partie du double emploi est nécessaire pour répondre aux exigences relatives au secret, à la confidentialité, et que chaque ministère est responsable de ses propres renseignements confidentiels qu'il recueille lui-même. A-t-on jamais pensé à un moment donné de confier à un organisme la tâche de contrôler plus ou moins toute la paperasse envoyée au public et aux organismes publics?

M. Chambers: Toute la paperasse.

M. MacLellan: A-t-on vraiment pensé à un organisme auquel s'adresser lorsqu'on veut des renseignements du public, un organisme particulier qui s'occuperait plus ou moins . . .

M. Chambers: Si vous parlez de données de sondage ou seulement de données pour l'établissement de politiques, naturellement, en principe c'est Statistique Canada qui est l'organisme. Si vous parlez de données administratives, naturellement . . .

M. MacLellan: C'est exact.

M. Chambers: Non, on n'y a pas songé. La tâche a été laissée aux ministères. Consolider ces données semble assez impossible.

M. MacLellan: Oui, a-t-on jamais songé à rassembler certaines de ces données? Je demande seulement si on y a songé ou non ou si on l'a effectivement fait.

M. Chambers: Il y a eu certaines initiatives pour cerner les banques de données et en dresser la liste et la sorte de données administratives accessibles ici en ville. Cela a été fait. On tente d'inventorier ce qui se passe. Mais autre que le Conseil du Trésor qui est l'instrument de gestion interne du gouvernement, je ne crois pas qu'il existe aucun mouvement spécial pour coordonner ou contrôler ces données.

M. MacLellan: Trouvez-vous qu'il y a un double emploi considérable dans la paperasserie des ministères et peut-être entre le fédéral et l'un des gouvernements provinciaux?

M. Chambers: Oui, beaucoup de chevauchements. C'est le problème que vous avez soulevé.

[Texte]

Mr. MacLellan: That is the main . . .

Mr. Chambers: It is one of the main problems, particularly, and you are quite right again, with provincial governments. We must remember that a lot of the paperburden, particularly for small business, is related to provincial government programs, workmen's compensation, all sorts of submissions or regulations on the environment on the provincial level, and you get both these flows coming into them.

Mr. MacLellan: Did you make any particular recommendations on the intergovernmental paperburden?

Mr. Chambers: The Office for the Reduction of Paperburden I do not think addressed that, particularly. That is at least part of an initiative which our own ministry is undertaking on what we call program overlap with provincial and federal government programs, and particularly in the economic development and business field.

Mr. MacLellan: Yes.

Mr. Chambers: So there is that initiative.

Mr. MacLellan: You could not tell us in what directions they are moving it?

Mr. Chambers: We are trying to make some progress in both eliminating overlap between the federal government's own programs in certain areas and also in identifying where provincial and federal programs are serving the same purpose or the same group of people, and either eliminating one or the other set of programs or, where that is not possible—and it very often is not possible—at least getting a degree of co-operation between the two governments in the administration of the programs so the information flows more easily between the administrators of the programs. A fair amount of progress is being made there.

Mr. MacLellan: This brings me to clarify a point. It may seem like a stupid question, but I am rather hesitant about what exactly the full role of your department is.

Mr. Chambers: Of the Ministry of State.

Mr. MacLellan: Yes. I am not sure myself exactly what the total bounds of the department are. To me as a member of Parliament, is probably the most clandestine department in government, because it has a very low profile and yet the name comes up quite frequently in relation to other departments and the operations of other departments. I am very interested in having some idea, in a definitive sense, of exactly what the bounds are and what exactly the role of your department is.

• 1455

Mr. Chambers: I think, perhaps, the easiest way to answer that is to start with the cabinet committee structure. As you know, there are, I think, about five or six cabinet committees, of which one of the larger ones is the Cabinet Committee on Economic Development. Essentially, the ministry is the supporting staff for that cabinet committee and its chairman, Senator Olson, so, to start with, it is the support for that group. Secondly, that cabinet committee, as I think is public knowledge, has been given the responsibility for managing the

[Traduction]

M. MacLellan: C'est le principal . . .

M. Chambers: C'est un des principaux problèmes surtout, et vous avez encore une fois raison, avec les gouvernements provinciaux. N'oublions pas qu'une grande partie de la paperasse, surtout celle qui a trait à la petite entreprise, est liée aux programmes de gouvernements provinciaux, aux indemnités des accidents de travail, à toutes sortes de demandes ou de règlements concernant l'environnement à l'échelle provinciale, et vous avez ce double cheminement.

M. MacLellan: Avez-vous fait certaines recommandations particulières au sujet de la paperasserie intergouvernementale?

M. Chambers: Le Bureau pour la réduction de la paperasserie ne s'est pas occupé, je crois, de cette question particulière. Elle est en partie une initiative de notre propre ministère concernant ce que nous appelons le chevauchement des programmes gouvernementaux provinciaux et fédéraux, particulièrement dans les domaines du développement économique et des affaires.

M. MacLellan: Oui.

M. Chambers: Il y a donc cette initiative.

M. MacLellan: Pourriez-vous nous dire comment s'oriente cette initiative?

M. Chambers: Nous tentons de supprimer le chevauchement entre les propres programmes du gouvernement fédéral dans certains domaines et aussi de définir où les programmes provinciaux et fédéraux servent une même fin ou le même groupe de personnes et soit d'éliminer une ou l'autre série de programmes ou, quand la chose n'est pas possible, et c'est souvent le cas, soit d'obtenir une certaine collaboration entre les deux ordres de gouvernements au chapitre de l'administration des programmes de sorte que les données cheminent plus facilement entre les administrateurs des programmes. Il se manifeste un certain progrès de ce côté.

M. MacLellan: Ceci m'amène à élucider un point. La question peut paraître stupide, mais je m'interroge un peu sur ce qu'est exactement le rôle de votre ministère.

M. Chambers: Département d'État.

M. MacLellan: Oui, je ne suis pas sûr exactement moi-même quelles sont les attributions du ministère. Pour ma part, comme député, c'est peut-être le ministère le plus clandestin au gouvernement parce qu'il a un rôle très effacé et pourtant son nom revient souvent, associé à celui d'autres ministères et aux activités d'autres ministères. J'aimerais avoir une idée, très définitive, de ce que sont exactement les attributions du ministère et ce qu'est exactement son rôle.

M. Chambers: Je crois que la façon la plus facile de répondre à votre question est peut-être de commencer par une explication sur la structure d'un comité de Cabinet. Comme vous le savez, il existe, je crois, environ cinq ou six comités de Cabinet, dont l'un des plus importants est le Comité du Cabinet chargé du développement économique. Essentiellement, le Département constitue le personnel de soutien de ce comité de Cabinet et son président est le sénateur Olson. Donc pour commencer, le Département est le personnel de soutien de

[Text]

economic development envelope. This goes along with the envelope system.

That means that the ministry of state has essentially three roles. One, it facilitates and just manages the flow of memoranda and decisions to that cabinet committee. It raises some points and questions for the cabinet ministers to focus on as they make their decisions.

The second function it has is to ensure that the committee is operating within the limits of its expenditure envelope—sort of a constraint/budgetary thing—and to advise or help the committee make decisions on allocating resources within that envelope between various programs within the committee.

The third function is a bit less operational, that is to try to establish some sort of policy framework over the operations of the whole committee against which the program proposals and the budgets of each individual department can be assessed.

That requirement essentially arose out of the whole series of consultations, going back to about 1972, with the business community, on the need for some kind of more coherent and co-ordinated approach to decision making within the government. That, in turn, requires some sort of view of the priorities and directions at any given moment that the government wants to follow. So the ministry also has a role to try to articulate that, keep it up to date and use that framework as a background or set of benchmarks against which we can assess proposals from the departments.

The Chairman: Mr. Chambers, excuse me. We have about three minutes to go and we have a few more questions.

Mr. Chambers: Okay.

Mr. MacLennan: I think that finishes my question on that one.

The Chairman: May I ask you a couple of questions? You were engaged in the paperburden thing, much as we are, in minimizing the burden on the private sector. In going to business persons, you had the feeling that there was an excessive burden; when you asked them to quantify what that burden was, did you find the same type of response? Or was it just: We are caught up with the paperburden, well, it really does not cost me that much in time or effort.

Mr. Chambers: I was not directly involved myself, so I will hand that to Mr. Boulanger.

The Chairman: Mr. Boulanger.

Mr. Boulanger: It is not that I was directly involved in that part of the exercise, I was there at the inception, but from a few interviews that I have had personally, I think you are hitting a very pertinent point. When the businessman was asked, what exactly annoys you? He would go through a series of papers and quite often, could not come up with exactly what was irksome. Perhaps he was not ready for the question, but

[Translation]

ce groupe. En deuxième lieu, ce comité de Cabinet, et je crois que c'est connu du public, a reçu pour mandat d'administrer l'enveloppe du développement économique. Ceci est compatible avec le système d'enveloppes.

Ce qui veut dire que le Département d'État a essentiellement trois rôles. Premièrement, il facilite et administre seulement le cheminement des mémoires et des décisions à ce Comité de Cabinet. Il porte certains points et certaines questions à l'attention des ministres du Cabinet qui s'en serviront pour prendre leurs décisions.

Deuxièmement, il doit faire en sorte que le Comité fonctionne dans les limites de son enveloppe de dépenses, un genre de contrainte budgétaire, et conseiller le Comité ou lui aider à prendre des décisions sur la répartition des ressources au sein de l'enveloppe entre les divers programmes administrés par le Comité.

La troisième fonction est plus ou moins d'ordre pratique, elle consiste à essayer d'établir une sorte de politique cadre pour les activités de tout le Comité qui servira de critère d'évaluation des propositions et des budgets de programmes de chaque ministère individuel.

Cette exigence émerge essentiellement de toute une série de consultations qui remontent à 1972 environ, tenues avec le monde des affaires, sur le besoin d'établir une méthode quelconque d'arriver de façon plus cohérente et coordonnée aux décisions prises au sein du gouvernement. D'où la nécessité d'avoir une certaine vue d'ensemble des priorités et des orientations du gouvernement à quelque moment que ce soit. Le Département doit donc aussi essayer d'articuler ceci, se tenir à jour et utiliser ce cadre comme toile de fond ou série de repères qui permettent d'évaluer les propositions du ministère.

Le président: Monsieur Chambers, excusez-moi. Il nous reste environ trois minutes et nous avons quelques autres questions à poser.

M. Chambers: D'accord.

M. MacLellan: Je crois que c'est la fin de ma question.

Le président: Puis-je seulement poser quelques questions? Vous avez, tout comme nous, participé au travail de réduction de la paperasserie pour le secteur privé. En vous adressant aux gens d'affaires, vous avez eu l'impression que le fardeau était excessif; quand vous leur avez demandé de quantifier ce fardeau, avez-vous eu le même genre de réactions? Ou vous a-t-on tout simplement dit: Nous sommes à jour dans nos paperasses, ça ne nous coûte réellement pas tellement de temps ni d'efforts.

M. Chambers: Ma participation n'a pas été directe, alors je demanderai à M. Boulanger de répondre.

Le président: Monsieur Boulanger.

M. Boulanger: Je n'ai pas été directement impliqué à cette partie de l'exercice, j'étais là au début, mais si je me fonde sur les quelques entrevues que j'ai eues personnellement, je crois que vous touchez là un point très pertinent. Quand on demandait à l'homme d'affaires, qu'est-ce qui vous ennuie exactement? Il énumérait une série de formules et bien souvent, il ne parvenait pas à dire exactement ce qui lui nuisait. Peut-être

[Texte]

perhaps also it is just the common thing to say—oh, we receive too many forms from government. Perhaps it is a perception and something that, you know, to criticize government is good. I do not know. From the 2,000 cases—people that we have phoned, and also the interviews that the paperburden controller and his people had—perhaps the best thing would be to ask the paperburden controller exactly that question, because, personally, from the few that I have had I think a lot of the phobia about paperburden is exaggerated. That is a personal view.

• 1500

The Chairman: Could I take it from your remarks today that Parliament is a bottleneck for the changes you want to make; that you cannot get these beneficial changes through that you want because Parliament is not going to put it on the order paper for a while?

Mr. Chambers: That is not the entire bottleneck. There were a number of changes made which actually have gone through. But let us put it this way. The big ones where you could calculate major savings by reducing the reporting burden are associated with changes of the legislation.

The Chairman: When that legislation goes through will it make those threshold limits changeable by regulation as opposed to by statute?

Mr. Chambers: In some cases, yes.

The Chairman: Why not all of them so that you do not have this parliamentary bottleneck?

Mr. Chambers: We would have the problem of allowing too much power to go into regulations. You then have another issue floating out there as to whether . . .

The Chairman: It is an issue we have to confront.

Mr. Chambers: That is right.

The Chairman: How long have you been waiting to get some of these through Parliament?

Mr. Chambers: Well, two years, but it has been an unusual two years really.

The Chairman: When do you think you will get them through?

Mr. Chambers: Some of them I think are nearly through. Now the CALURA is in second reading in the Senate, I think, and I am hoping the Customs Act will be through shortly.

The Chairman: In other words you are talking about \$100 million a year in savings to the private sector . . .

Mr. Chambers: Oh, it is important.

The Chairman: . . . and Parliament is holding these things up.

Mr. Chambers: There is no doubt that it is important, very, very important.

The Chairman: Okay.

[Traduction]

n'était-il pas prêt pour la question, mais peut-être aussi était-ce la coutume de dire, nous recevons beaucoup trop de formules du gouvernement. Peut-être est-ce une perception, vous savez, cela fait bien de critiquer le gouvernement. Je ne sais pas. D'après les 2 000 personnes que nous avons appelées, et d'après les entrevues qu'ont eues le contrôleur pour la réduction de la paperasserie et son équipe . . . eh bien, je crois que le mieux serait de vous adresser à lui personnellement. D'après les quelques personnes à qui j'ai parlé, j'ai l'impression que cette phobie de paperasserie est très exagérée. C'est mon point de vue personnel.

Le président: Est-ce que je peux conclure d'après vos remarques aujourd'hui, que le Parlement est le goulot où convergent tous les changements que vous voulez faire; que vous ne pouvez faire apporter les changements bénéfiques que vous désirez parce que le Parlement ne va pas les mettre à l'ordre du jour pour quelque temps?

M. Chambers: Ce n'est pas le seul goulot. Un certain nombre de changements ont effectivement eu lieu. Mais posons le problème autrement. Les changements majeurs qui pourraient entraîner des épargnes considérables s'il y avait réduction du fardeau de rapports à soumettre, sont associés à des changements législatifs.

Le président: Lorsque ces dispositions législatives seront adoptées, les seuils prévus seront-ils changeables en vertu d'un règlement plutôt qu'en vertu d'une loi?

M. Chambers: Dans certains cas, oui.

Le président: Pourquoi pas tous, de façon à éviter cet étranglement au Parlement?

M. Chambers: Nous aurions le problème de conférer aux règlements trop de pouvoir. Une autre question se dessine, celle de savoir . . .

Le président: C'est une question à laquelle il nous faut faire face.

M. Chambers: C'est exact.

Le président: Depuis combien de temps attendez-vous pour faire adopter ces changements au Parlement?

M. Chambers: Eh bien, deux ans, mais ce sont deux années assez spéciales vraiment.

Le président: Quand pensez-vous pouvoir les faire adopter?

M. Chambers: Je crois que certains le sont presque. Actuellement, la Loi sur les déclarations des corporations et des syndicats ouvriers est en seconde lecture au Sénat, je crois, et j'espère que la Loi sur les douanes passera prochainement.

Le président: En d'autres termes, vous parlez d'environ \$100 millions en épargnes pour le secteur privé.

M. Chambers: Oh, c'est important.

Le président: Et le Parlement ralentit le processus.

M. Chambers: Il n'y a aucun doute que c'est important, très très important.

Le président: D'accord.

[Text]

Mr. Berger: Can we say that CALURA is at second reading in the House, then?

Mr. Boulanger: Yes.

Mr. Cook: We are dealing with regulations, of course. Can you think of any quick test or any quick rule that might be imposed upon those people making up and setting regulations whereby they would have to justify the amount of paper that was going to be involved simply because of the regulation?

Mr. Chambers: That was the intent of the recommendation, that each new regulation have attached to it an assessment of the paper work associated, and then I presume the proposer of the regulation would have to justify why his regulation was worth that paper work. That was the intent of that.

The Chairman: Did it work? Is that an efficacious means of instituting paper control?

Mr. Chambers: I think it may be worthwhile doing it but I have my doubts about whether that will actually work. The problem is that when you are proposing a new regulation you always make assumptions which will reduce the paperburden anyway. The paperburden is always something which grows on you after the regulation is in, so it is very difficult sometimes to estimate the burden of a regulation.

Second, of course, the real burden of a regulation quite often is not associated with the paper; it is associated with whatever the regulation does to your business.

The Chairman: In other words, you do not think the paperburden is that significant a portion that we should pass a rule requiring a paperburden justification report for every new regulation?

Mr. Chambers: That recommendation has been made before. It might be worth making again. I think the real point is to focus on the substance of the regulation.

The Chairman: Could you get back to us on the experience on that reporting requirement and whether it did in fact work? Have you any means of finding that out for us and perhaps drop us a letter on that?

Mr. Chambers: That is a relatively recent recommendation, of course, so it will take some while to get itself into the system. But we can get back to you on it, yes.

Mr. Cook: Gentlemen, you give me a distinct impression that you feel that it is really a cosmetic thing: it sounds good, and so forth, but achieves nothing.

Mr. Chambers: That last item?

Mr. Cook: Yes.

Mr. Chambers: I suppose I would have to say that the basic way of reducing the reporting burden is to make a decision on the regulation itself, whether you need it or not. If you are going to have regulations you are going to have to have reporting. There is just no way around it. Now you can minimize the reporting burden but you are going to have to

[Translation]

M. Berger: Pouvons-nous dire que cette même loi en est à la deuxième lecture à la Chambre, alors?

M. Boulanger: Oui.

M. Cook: Nous traitons de règlement, naturellement. Pouvez-vous penser à quelques règles ou quelques critères qui pourraient être imposés à ces gens qui font et établissent les règlements et selon lesquels ils auraient à justifier la somme de papiers qui entrerait en jeu simplement à cause du règlement?

M. Chambers: Telle était l'intention de la recommandation, que chaque nouveau règlement soit assorti d'une évaluation de la somme des écritures qui y seraient associées et ensuite, je présume, l'auteur du règlement proposé aurait à expliquer pourquoi son règlement justifie le nombre d'écritures. Telle était l'intention.

Le président: La mesure a-t-elle donné des résultats? Est-ce là un moyen efficace d'instituer un contrôle de la paperasse?

M. Chambers: Je crois qu'il vaudrait la peine qu'on le fasse, mais j'ai quelque doute sur l'efficacité réelle de pareilles mesures. Le problème réside dans le fait que lorsque vous proposez un nouveau règlement, vous faites toujours des propositions qui réduiront de toute façon la paperasserie. Ce qui arrive, c'est que les paperasses s'accumulent toujours une fois le règlement en place de sorte qu'il est très difficile parfois d'évaluer quelle sera la paperasserie associée à tel règlement.

En second lieu, naturellement, le véritable fardeau d'un règlement est bien souvent dissocié de la paperasse; il est associé aux conséquences du règlement sur l'entreprise.

Le président: En d'autres termes, vous ne croyez pas que la paperasserie constitue un aspect important au point que nous devrions adopter une règle qui exigerait un rapport justificatif pour chaque nouveau règlement?

M. Chambers: Cette recommandation a déjà été faite. Il serait peut-être utile de la refaire. Je crois que le point important est de s'occuper de la substance du règlement.

Le président: Pourriez-vous nous obtenir des renseignements au sujet de l'expérience que vous avez eue concernant cette exigence de rapports justificatifs et nous dire si vous avez effectivement obtenu des résultats? Avez-vous des moyens de nous trouver ces renseignements et peut-être de nous envoyer une lettre à cet égard?

M. Chambers: La recommandation est assez récente, évidemment, de sorte qu'il faudra quelque temps avant qu'elle s'achemine dans le système. Toutefois nous pourrions vous obtenir ces renseignements, oui.

M. Cook: Messieurs, vous me donnez l'impression très nette que vous croyez que c'est là affaire de parure: l'idée est bonne, ainsi de suite, mais rien n'est accompli.

M. Chambers: Cette dernière question?

M. Cook: Oui.

M. Chambers: Je suppose que je devrais dire que la façon fondamentale de réduire le fardeau de rapports est de prendre une décision sur le règlement lui-même, en avez-vous besoin ou non. Si vous avez des règlements, vous aurez des rapports. C'est indéniable. Vous pouvez minimiser le fardeau des rapports, mais vous aurez le fardeau quand même. Alors je crois

[Texte]

have it, so I think the real question is: Do you need the regulation? That is what the basic question is.

The Chairman: But you told us that you felt that the paperburden should be made an integral part of our studies.

Mr. Chambers: Yes. Yes, I think that is necessary.

The Chairman: Now you are saying that that is not the fundamental issue.

Mr. Chambers: For regulations I would not think so. Now, statistical surveys and reporting—that is where most of the paperburden has come in, on the statistical regulations and tax—those kinds of reporting. I think that is fair, is it not?

• 1505

Mr. Boulanger: Well, you can run down many departments, Consumer and Corporate Affairs and so on.

The Chairman: I think we should follow up on Mr. Cook's line of thinking. Your recommendation to us was that the paperburden should be an integral part of our studies and yet you do not feel the committee should worry about it.

Mr. Chambers: I am worried about it. But the point really is to get the order of the importance right. I think it worthwhile to try to minimize the paperburden associated with a regulation. It is worth making that effort. But as long as you have the regulations you will require a minimum amount of paperburden, and therefore if you really want to make miles, as it were, ask whether the regulations themselves are necessary.

The Chairman: In other words, if you want to eliminate disease in a person, kill the person.

Mr. Chambers: No, I am not saying to go against regulations. You will need regulations, which is true too, but I think one wants to be careful.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Milligan: Yes, I have three questions. Is it fair to say that a good portion of the claimed savings of \$100 million attributable to the first set of recommendations has not yet materialized and will not until Parliament deals with the legislation?

Mr. Chambers: That is right.

Mr. Milligan: In Washington they are talking about and may have actually implemented what is known as a paperburden budget. This committee is looking at the idea of a regulatory budget which imposes a limit on the costs that the government can impose on the private sector through a regulatory activity. A paperburden budget would be a cut-down version of that. It would impose a cost on a particular department, or umbrella, for instance, a cost that could be imposed in terms of paperburden on the private sector. Do you know if any thought or any work was done on that either by the Paperburden Office or any of the operations that have assumed the mantle of paperburden?

Mr. Boulanger: No. At the outset of the office they looked very closely at the Paper Work Commission report and consulted with the Office of Budget in Washington to try to cut

[Traduction]

que la véritable question est: avons-nous besoin du règlement? C'est là la question fondamentale.

Le président: Mais vous nous avez dit que d'après vous, la question de la paperasserie devrait faire partie intégrante de nos études.

M. Chambers: Oui. Oui, je crois que c'est nécessaire.

Le président: Maintenant vous dites que ce n'est pas la question fondamentale.

M. Chambers: En ce qui concerne les règlements, je ne crois pas. Les sondages statistiques et les rapports sont à l'origine de la plus grande partie de la paperasserie. Le rapport sur les règlements statistiques et les taxes. Je crois que c'est juste, n'est-ce pas?

M. Boulanger: Bien, vous pouvez énumérer de nombreux ministères, Consommation et Corporations, ainsi de suite.

Le président: Je crois que nous devrions poursuivre la pensée de M. Cook. Vous recommandez que la paperasserie soit partie intégrante de nos études et pourtant vous ne croyez pas que le comité devrait s'en inquiéter.

M. Chambers: J'en suis inquiet. Mais ce qui importe, c'est de bien établir l'ordre d'importance, je crois qu'il est utile d'essayer de minimiser la paperasserie associée à un règlement. L'effort en vaut la peine. Mais aussi longtemps que vous aurez des règlements vous aurez besoin d'un minimum de paperasserie et, par conséquent, si vous voulez réellement arriver à une solution, si je puis dire, demandez-vous si les règlements eux-mêmes sont nécessaires.

Le président: En d'autres termes, si vous voulez guérir la maladie d'une personne, tuez-la.

M. Chambers: Non, je ne dis pas d'abolir les règlements. Nous avons besoin de règlements, c'est certain, mais je crois qu'il faut être prudent.

Le président: Monsieur Milligan.

M. Milligan: Oui, j'ai trois questions. Est-il juste de dire qu'une bonne partie des prétendues épargnes de \$100 millions attribuables à la première série de recommandations ne s'est pas encore concrétisée et ne se concrétisera pas jusqu'à ce que le Parlement se soit occupé des mesures législatives?

M. Chambers: C'est exact.

M. Milligan: A Washington, on parle, et on l'a peut-être déjà mis en œuvre, de ce qu'on appelle un budget de paperasserie. Ce comité examine l'idée d'un budget réglementaire qui impose une limite sur les frais que le gouvernement peut entraîner pour le secteur privé dans l'application d'une mesure de réglementation. Un budget de paperasserie serait une version diminuée de ceci. Il imposerait à un ministère en particulier une limite aux frais que pourrait représenter la paperasserie pour le secteur privé. Savez-vous s'il s'est fait aucun travail à cet égard, soit par le Bureau pour la réduction pour la paperasserie, soit par le biais d'activités associées à la paperasserie?

M. Boulanger: Non. Au premier temps de la création du Bureau, on a examiné de très près les rapports de la commission chargée de l'étude de la paperasserie et on a consulté le

[Text]

corners, and that was the extent of it. The recommendations, or the first tranche, in fact a lot of these action points were those that were bringing payoff in the first year after the Paper Work Commission submitted its report and the action was being taken.

Mr. Milligan: I see.

Mr. Boulanger: So it served in that regard. But after that, as far as I know, there have been no assessments of the U.S. experience.

Mr. Milligan: Mr. Chairman, I have just one final question on this complete shifting of gears right out of the paperburden area, and I am sorry to spring it on you but this is the only opportunity likely that the committee will have somebody from an umbrella department, a ministry of state.

In relation to the program evaluation system administered by the Office of the Comptroller General the committee has been asking departments that have been appearing before it if, in respect of the program evaluation reports prepared internally by the departments, there is a formal system for ensuring that the results of those reports get to senior management in the departments themselves, deputies and senior management, for purposes of aiding in development of policy and for allocating resources within the department, and almost invariably the answer has been yes, they are, that they are brought to the attention of the deputy and there is a special review committee, et cetera. And then the committee has followed that with a question as to whether there are formal procedures for ensuring that a summary of the findings of the evaluation find their way up to the minister and to Cabinet and to the secretariats, in effect, that serve Cabinet committees. The answer there has not been consistent but generally it has been no. And then sometimes as an afterthought we hear, however, in practice it is almost certain that they will get up there where they are relevant to the question of policy development in an area of regulation or where it is relevant to the question of allocation of resources among the departments in that particular envelope. I was wondering if you could comment on whether or not there is a formal system. As officials in that department, would you expect to be able to draw on those? And do you think perhaps it might be useful to introduce a system so that you know for sure whether there is something relevant to the matters on which you would be given advice?

• 1510

Mr. Chambers: One of the functions of the ministry, our own ministry and I think all the ministries of state, is to have an evaluation or an assessment section whose primary job is to participate in, and if not to participate in to obtain the results of evaluations within the departments that are taking place on programs or policies or administrative regulations and that sort of thing.

Our objective, then, when we get those evaluations and we do our own assessment of them, is that we in turn can use those evaluations in our assessment of the proposals coming up from the departments. So that, in that sense, the evaluations are integrated into the kinds of recommendations and points that are made to Cabinet ministers.

[Translation]

bureau du budget à Washington pour essayer d'arrondir les coins, et c'est tout ce qui a été fait. Les recommandations ou la première tranche de recommandations sont celles qui donnaient des résultats au cours de la première année après la publication du rapport de la Commission.

M. Milligan: Je vois.

M. Boulanger: Donc le travail a servi dans cette mesure. Mais plus tard, en autant que je le sache, il ne s'est fait aucune évaluation des expériences vécues aux États-Unis.

M. Milligan: Monsieur le président, j'ai une dernière question à vous poser sur cette déviation totale hors du domaine de la paperasserie. Je m'excuse de vous la poser, mais c'est peut-être la seule occasion que le comité aura d'entendre un employé d'un Département d'État.

Pour ce qui a trait au système d'évaluation de programmes administrés par le Bureau du contrôleur général, le comité demande aux ministères qui ont comparu devant lui, s'il existe un système officiel concernant les rapports d'évaluation de programmes préparés au sein des ministères, pour bien faire en sorte que les résultats de ces rapports parviennent aux cadres supérieurs des ministères et à leurs adjoints pour leur aider à élaborer leurs politiques et attribuer les ressources au sein du ministère. Presque invariablement, la réponse a été oui, ils le sont, ils sont portés à l'attention du sous-ministre, puis d'un comité spécial d'études, etc. Ensuite le comité a demandé s'il existe une marche à suivre officielle selon laquelle un résumé des résultats de l'évaluation parvient au ministre et au Cabinet et aux secrétariats pour faciliter le travail des Comités du Cabinet. Les réponses à cette question n'ont pas été constantes, mais généralement la réponse a été non. Et parfois, après coup, nous entendons dire que dans la pratique, il est presque certain que ces rapports font leur chemin lorsqu'ils ont trait à la question de l'élaboration d'une politique dans un domaine de réglementation ou lorsqu'ils ont trait à la question de l'attribution des ressources parmi les ministères dans une enveloppe particulière. Je me demande si vous pouvez me dire s'il y a oui ou non un système officiel. Comme fonctionnaires de ce ministère, pourriez-vous en servir? Et croyez-vous qu'il serait peut-être utile d'instituer un système qui vous permettrait de savoir s'il existe un rapport avec les questions sur lesquelles vous devez donner votre avis?

M. Chambers: Une des fonctions du Département, de notre Département, et, je crois de tous les départements d'État, est de former une section chargée de l'évaluation et dont le premier rôle est de participer aux résultats des évaluations, faites au sein des ministères, des programmes ou des politiques ou des règlements administratifs ou d'obtenir ces mêmes résultats.

Quand nous recevons ces évaluations, notre objectif est donc de faire notre propre évaluation pour qu'à notre tour, nous puissions les utiliser dans notre appréciation des propositions venant des ministères. C'est ainsi que les évaluations sont intégrées dans le genre de recommandations qui sont faites aux ministres du Cabinet.

[Texte]

Your observation that there is no formal way in which those evaluations actually reach the Cabinet ministers as an evaluation I think is probably right. I do not think there is. Obviously, Cabinet can call, and on occasion has called, for an evaluation of a specific program, but there is no regular sort of system whereby these go up. But it is part of our job to make sure that program evaluations—we are working very closely, for instance, with the Comptroller General on his whole evaluation program—to make sure that those evaluations are all fed in to our budgetary allocation priorities process.

Mr. Milligan: You do not feel, then, that there is any hole. There is not a deficiency in the system. These things can be very important for purposes of policy advice and you do not feel there is any problem in your knowing what is out there and ensuring that you could get it.

Mr. Chambers: Oh, I am sure there are some problems. I guess what I am trying to say is that the establishment of our ministry and the mandate in that area is an attempt to plug a hole. Whether we have got it plugged yet or not is a little too early to say.

Mr. Milligan: Thank you.

The Chairman: Thank you very much. On behalf of all of us I would like to thank you for appearing here, and also for your undertaking to provide us with a little more information on this paperburden impact study, perhaps some of the background paper and materials on it and how it is working out, and whether that should be part of our recommendations.

In addition, going through our preliminary report, if you have any other recommendations based on your experience as a department on what would be workable and what would not, we would appreciate them tremendously. That could be a very big help to us.

Mr. Chambers: We would be delighted.

The Chairman: Thank you very much.

Do members want a two-minute break or a one-minute break? A one-minute break.

• 1514

• 1515

The Chairman: Okay, we will resume informally again.

We are back to the Department of Agriculture. We have with us Mr. Harkin and Mr. Bryson who have been with us before, and Mr. Dunnett who has been intimately involved, we understand, in the SEIA area. We appreciate your coming back to us as this is a very important part of our considerations in terms of regulatory reform.

[Traduction]

Vous avez probablement raison de dire qu'il n'existe aucune manière officielle selon laquelle ces évaluations atteignent les ministres du Cabinet. Je ne crois pas qu'il en existe. Évidemment, le Cabinet peut demander, et il l'a fait à l'occasion, une évaluation d'un programme en particulier, mais il n'existe aucun système officiel pour le cheminement de ces évaluations. Mais notre travail consiste en partie de bien faire en sorte que les évaluations de programmes, par exemple nous travaillons de près avec le contrôleur général sur toute cette question d'évaluation de programmes, de bien faire en sorte, dis-je, que ces évaluations soient toutes intégrées dans notre processus de priorités d'attributions budgétaires.

M. Milligan: Ne croyez-vous pas, alors, qu'il y a une lacune dans le système. Ce sont des choses qui peuvent être très importantes pour la formulation de conseils en matière d'orientations et ne croyez-vous pas qu'il existe un problème, c'est-à-dire qu'il faut que vous sachiez la nature de l'information acheminée et que vous puissiez l'obtenir.

M. Chambers: Oh, je sais qu'il y a certains problèmes. Je pense que j'essaie de dire que la création de notre Département et le mandat qui lui a été attribué ont été une tentative pour combler cette lacune. La question de savoir si nous l'avons comblée n'a pas encore de réponse.

M. Milligan: Merci.

Le président: Merci beaucoup. Au nom de tous, j'aimerais vous remercier de vous être présentés devant nous et aussi de nous avoir donné un peu plus de renseignements sur l'étude des répercussions de la paperasserie, et peut-être aussi des renseignements sur la façon dont l'étude progresse et si ces renseignements devraient faire partie de nos recommandations.

En outre, après lecture de notre rapport préliminaire, si vous avez d'autres recommandations, fondées sur votre expérience à titre de ministre, sur des mesures qui seraient pratiques ou sur d'autres qui ne le seraient pas, nous vous serons infiniment reconnaissants de nous les communiquer. Elles pourraient nous être très utiles.

M. Chambers: Nous nous ferons un plaisir.

Le président: Merci beaucoup.

Les membres veulent-ils une pause de deux minutes ou une pause d'une minute? Une pause d'une minute.

Le président: Bon, reprenons encore une fois, sans plus de formalités.

Nous revenons au ministère de l'Agriculture. Nous avons avec nous MM. Harkin et Bryson qui se sont déjà présentés ici, et M. Dunnett qui a été intimement lié, apprenons-nous, au programme d'analyse des incidences socio-économiques. Nous sommes heureux de vous revoir, car nous entreprenons une partie importante de notre étude sur la réforme de la réglementation.

[Text]

Do you have any preliminary comments you wish to make in this area about SEIA? How do you want to handle this meeting?

Mr. D. Harking (Acting Director, Program Co-ordination Division, Food Production and Inspection Branch, Department of Agriculture): As Mr. Dunnett is our Mr. SEIA in Agriculture, I would suggest we just get right into the questions, and we are here to answer them.

The Chairman: Okay.

Could you tell me about your specific examples in your brief with SEIA, how far you have gone? I guess this is outlining the ones that you have been working on.

Mr. E. Dunnett (SEIA, Department of Agriculture): Perhaps I can say what these two documents contain which I think will give you some indication as to what we have been doing.

The long-sheeted document that we provided you with, in some sense, gives a description of how the SEIA program has in fact been operating at Agriculture Canada during the period of August 1978 to March 31, 1980. It describes the systems that we have set up for publicizing the program within the department, controlling it and the amount of time and effort that we spent dealing with this particular policy.

The food market commentary contains an article that I have marked at the beginning which is really the most detailed example that we have to date of an example of SEIA analysis applied to some of the regulations that we have recently promulgated.

The Chairman: In other words, you have done no formal SEIAs?

Mr. Dunnett: Right.

The Chairman: But you have looked over the shoulders of others as they were doing them and you have been involved on a peripheral basis?

Mr. Dunnett: Actually, what the example that we provided you essentially was trying to do was to determine whether or not a particular set of regulations were major or minor. The way in which that is defined is usually in terms of a cost threshold. When we got the regulations it was not immediately obvious as to whether it was going to be major or minor. We went ahead and did what we call a screening exercise and found that the costs were in fact minor, \$20 million rather than \$30 million which was the criterion at the time. Therefore, we did not go ahead and do a full SEIA and publish it in *The Canada Gazette*. But what we did decide to do was to publish what we had done in our own departmental publication.

The Chairman: The threshold is now down to \$10 million.

[Translation]

Auriez-vous quelques observations à faire au sujet de ce programme? Comment voulez-vous que nous procédions?

M. D. Harkin (directeur suppléant, Division de la coordination des programmes, Direction de la production et de l'inspection des aliments, ministère de l'Agriculture): Comme M. Dunnett est notre responsable du programme d'analyse à Agriculture Canada, je proposerais que nous commencions tout de suite avec les questions et nous sommes ici pour y répondre.

Le président: D'accord.

Pouvez-vous nous parler des exemples précis que vous donnez dans votre exposé sur votre expérience avec l'analyse des incidences socio-économiques? Pouvez-vous nous décrire les expériences que vous avez vécues.

M. E. Dunnett (Analyse des incidences socio-économiques, ministère de l'Agriculture): Je pense que je peux dire que ces deux documents contiennent une bonne indication de ce que nous avons fait.

Le document grand format que nous vous avons fourni, décrit, d'une certaine façon, comment le programme d'analyse a réellement fonctionné à Agriculture Canada au cours de la période allant du mois d'août 1978 jusqu'au 31 mars 1980. Il décrit les systèmes que nous avons établis pour faire de la publicité autour du programme au sein du ministère, pour exercer un contrôle et dit la somme de temps et d'efforts que nous avons dépensés pour l'application de cette politique particulière.

Les commentaires sur le marché alimentaire comportent un article que j'ai indiqué au début, qui se veut l'exemple le plus détaillé de ce que nous avons accompli jusqu'à présent, en matière d'analyse des incidences socio-économiques appliquée à certains des règlements que nous avons récemment promulgués.

Le président: En d'autres termes, vous n'avez fait aucune analyse officielle?

M. Dunnett: C'est exact.

Le président: Mais vous avez regardé de près ceux qui en ont fait et votre participation a été périphérique?

M. Dunnett: En réalité, l'exemple que nous vous avons fourni tente essentiellement de déterminer si une série particulière de règlements revêt ou non une importance majeure ou mineure. La façon dont nous faisons cette détermination consiste ordinairement à en établir le coût minimum. Lorsque nous avons obtenu le texte des règlements, il ne nous a pas semblé immédiatement clair que le coût entraînerait serait majeur ou mineur. Nous avons fait ce qu'il convenait d'appeler un filtrage et nous avons déterminé que le coût serait en fait mineur, \$20 millions plutôt que \$30 millions, le critère à l'époque. Par conséquent, nous n'avons donc pas fait l'analyse entière et nous ne l'avons pas publiée dans la *Gazette du Canada*. Ce que nous avons fait, c'est de publier ce que nous avons accompli dans notre propre publication du ministère.

Le président: Le minimum est maintenant établi à \$10 millions.

[Texte]

Mr. Dunnett: In any one year.

The Chairman: In any one year. It has always been that, has it not?

Mr. Dunnett: When I say \$18 million, I should explain that that is over a 10-year period and if you took any one single year you would find it was less than the \$10 million.

The Chairman: If it had not been for the formalized SEIA program, would you have done this kind of cost analysis that you are talking about in any event before regulating?

• 1520

Mr. Dunnett: No, I do not think so. I do not think, particularly in terms of the question of going out and gathering specific cost estimates, that we would have done that had it not been for the SEIA program. That is a time-consuming process in and of itself.

The Chairman: How much time did it take you to do your dry run on the SEIA thing?

Mr. Dunnett: Well, this particular example, I think we estimated, took 50 person days, mostly professional time. What was interesting was that this was spread over a long period of time, somewhere in the order of six months; because essentially what we were trying to do was to get data on what would the compliance cost associated with these new regulations be. So the elapsed time was considerably greater than the amount of factual input that went into this.

Mr. Berger: That was to develop the screening documents?

Mr. Dunnett: Right—one screening document: 50 person days.

Mr. Berger: To develop one screening document.

Here you refer to it as a screening document. I take it that this is the same thing that the Chairman was just referring to—what did you call it?

Mr. Dunnett: The Food Marketing Commentary?

The Chairman: Right—assessing the socio-economic impact of social regulations dairy and product regulations.

Mr. Dunnett: Right.

Mr. Milligan: Excuse me. This is like a mini-SEIA event, is it? A preliminary SEIA?

Mr. Dunnett: Exactly.

The Chairman: Were you following the SEIA guidelines as laid down during your preliminary study here or did you have some way of short circuiting them and rounding off figures and just hitting significant questions as opposed to all the questions that went into SEIA requirements.

Mr. Dunnett: Well, we did look at all of the criteria: the distributive effects, the impact on technological change; but I think we spent a fair amount of time, I would say, looking at the compliance cost question, the \$10 million question—the

[Traduction]

M. Dunnett: Dans une année donnée.

Le président: Dans une année donnée. C'est ainsi que les choses ont toujours été. N'est-ce pas?

M. Dunnett: Quand je dis \$18 millions, je devrais expliquer qu'il s'agit d'une période de dix ans et si vous examinez une seule année, vous pourrez constater qu'il s'agit de moins de \$10 millions.

Le président: Sans l'existence du programme officiel d'analyse des incidences socio-économiques, auriez-vous fait ce genre de travail avant de réglementer?

M. Dunnett: Non, je ne crois pas. Je ne crois pas que nous aurions recueilli des données sur le coût estimatif du règlement. C'est un processus qui est long en soi.

Le président: Combien de temps avez-vous consacré à cet exercice?

M. Dunnett: Bien, en ce qui concerne cet exemple en particulier, je crois que nous avons évalué à 50 jours-personnes le temps que nous y avons consacré, en grande partie du temps de personnel spécialisé. Fait intéressant, cet exercice s'est étendu sur une longue période, peut-être six mois; ce que nous avons essayé essentiellement de faire c'est de recueillir des données sur ce que coûterait la conformité à ces nouveaux règlements. Donc le temps écoulé a été considérablement plus long que le temps effectivement consacré à cet exercice.

M. Berger: Était-ce pour établir le document de filtrage?

M. Dunnett: C'est exact. Un document de filtrage: 50 jours-personnes.

M. Berger: Pour établir un document de filtrage.

Ici, vous parlez d'un document de filtrage. J'imagine que c'est le même document dont le président vient de parler. Comment l'avez-vous appelé?

M. Dunnett: Le commentaire sur la commercialisation des aliments?

Le président: C'est exact. L'évaluation des répercussions socio-économiques des règlements sociaux et des règlements sur les produits laitiers.

M. Dunnett: C'est exact.

M. Milligan: Excusez-moi. Vous parlez d'une mini-analyse? Une analyse préliminaire?

M. Dunnett: Exactement.

Le président: Est-ce que vous suiviez les lignes directrices telles qu'énoncées pendant votre étude préliminaire ou est-ce que vous aviez un moyen de les court-circuiter et d'établir des chiffres ronds et seulement les questions importantes par opposition à toutes les questions qui figurent dans les exigences de l'analyse des incidences socio-économiques.

M. Dunnett: En fait, nous avons examiné tous les critères: les effets sur la distribution, l'incidence des changements technologiques; mais nous avons passé beaucoup de temps, je dirais, à examiner la question de savoir quel serait le coût de

[Text]

cost on the private sector. I would say we spent more time on that particular question than some of the others, although we did address the other issues: the impact on distributive effects, and so on.

The Chairman: How do you feel about the proposition that before any regulator regulates, he should do some type of analysis on the distributive ramifications, the costs and the benefits of any sort—in a sense, to put a dollar figure on it, recognizing that a lot of things like human life, human injury, good health and that sort of thing cannot be quantified necessarily in terms of dollars?

Mr. Dunnett: Well, I think to a considerable extent, during the whole consultation process that takes place at Agriculture Canada between regulators, very often, the associations would be representative of the industry, and they would discuss and bring up any potential costs or distributive effects with them. I think what is different about this is that we are now attaching a number to it.

The Chairman: Before, this would shift income from farmers to consumers or vice versa: that was the only type of distributive analysis that was made on regulatory programs for the Department of Agriculture.

Mr. Dunnett: Actually, all these remarks that I am making are really referring more to the health, safety and standards regulations. The ones that you are talking about—marketing boards, for example—fall within the class of what we call economic regulations, which are not included in the policy; so I do not think I can speak authoritatively to them. The regulations we are talking about here are more the grading type regulations, packaging requirements, this sort of thing.

The Chairman: I guess one of the options open to us as a committee is to recommend that before any regulator undertakes any program of any sort that he should at least run through some type of exercise, be it a full-fledged SEIA program, which is limited in its scope and has high thresholds, or some other type of analysis, where you can draw a balance sheet in terms of the costs and the benefits. What impact would that have on the Department of Agriculture?

• 1525

Mr. Dunnett: Well, you are talking about every single regulation or amendment to regulation.

The Chairman: Yes. That would be the extreme.

Mr. Dunnett: I think in the extreme case there could be two possible adverse consequences. One would be the one we have experienced to some extent already, and that is the problem of delaying required regulations a little—not emergencies; there is an emergency provision; but something a little less than that—if you had to do it in all cases. The other thing I think is that what we found is that the costly part, if you like, of doing a SEIA is the part which involves going out and getting the data. This means we have to go to our inspectors and ask them, well, how much is the new wrapper going to cost? They have to go to the manufacturers. How many additional wrappers are going to need? The issue of putting a number on it

[Translation]

conformité au règlement, la question de \$10 millions, le coût pour le secteur privé. Je dirais que nous avons passé plus de temps sur cette question en particulier que sur les autres, bien que nous nous soyons occupés aussi des autres: la répercussion sur la redistribution, etc.

Le président: Que pensez-vous de la proposition voulant qu'avant d'établir un règlement, tout réglementateur devrait faire un genre d'analyse des effets sur la distribution, du coût et des avantages, établir un montant d'argent et reconnaître que bien des choses comme les vies humaines, les blessures à la personne, la santé et autres choses du genre ne peuvent être quantifiées et évaluées en argent?

M. Dunnett: Je crois que dans une grande mesure, au cours de toute la consultation qui a lieu à Agriculture Canada entre les réglementateurs, bien souvent les associations, représentations de l'industrie, discutent des coûts éventuels et des effets sur la distribution. Ce qui est différent ici, c'est que nous y attachons un chiffre.

Le président: Auparavant, l'exercice déplaçait le revenu des fermiers vers les consommateurs ou vice-versa: c'était le seul genre d'analyse qui se faisait des programmes de réglementation pour le ministère de l'Agriculture.

M. Dunnett: En fait, tous mes propos ont vraiment trait aux règlements sur la santé, la sécurité et les normes. Ce dont vous parlez, par exemple les comités de commercialisation, tombe dans la catégorie de ce que nous appelons les règlements économiques, qui ne sont pas compris dans la politique; je ne crois pas pouvoir en parler avec autorité. Les règlements dont nous parlons ici portent plutôt sur des questions de calibrage, d'emballage, etc.

Le président: Je crois qu'en tant que comité nous avons le choix de recommander qu'un réglementateur, avant d'entreprendre un programme de quelque sorte, devrait au moins se livrer à un genre quelconque d'exercice, que ce soit une analyse intégrale des incidences socio-économiques ou autre, dont la portée est limitée et qui comporte des seuils élevés, ou un autre genre d'analyse qui permettrait d'établir un bilan du coût et des avantages. Quelles seraient les répercussions d'un tel exercice sur le ministère de l'Agriculture?

M. Dunnett: Eh bien, vous parlez de tout règlement ou toute modification à un règlement.

Le président: Oui. Ce serait pousser les choses à l'extrême.

M. Dunnett: Je crois que dans un cas extrême, il pourrait y avoir deux conséquences adverses possibles. La première, c'est l'expérience que nous avons déjà vécue dans une certaine mesure, le problème qui consiste à retarder un peu les règlements requis, non pas les urgences; il existe des dispositions pour les urgences par contre. L'autre conséquence, celle que nous avons trouvée coûteuse dans l'application de l'analyse des incidences socio-économiques, est la collecte de données. Ceci signifie que nous devons aller voir nos inspecteurs et leur demander combien le nouvel emballage va coûter, etc.? Eux doivent aller voir le fabricant, lui demander combien d'emballages additionnels ils vont avoir besoin? Le fait d'avoir à

[Texte]

does imply, I think, additional costs in data-gathering. None of the costs we used were, say, in a Statistics Canada publication. They are far too detailed and specific for that. So we have to go out and generate our own data. I think if you did it in each and every case, you might find a significant cost was generated by the system itself.

The Chairman: On the other hand, could we put it to you that maybe you would not have to figure out that it would cost 27.32 cents for every extra wrapper, but some type of ballpark guesstimation of cost could be done without getting precise quotes from three bidders and everything else like that. So the minister could be advised, could advise Cabinet and Parliament, that very roughly we estimate the costs of this program are going to be between \$5 and \$10 million to this group and maybe the benefits "x" amount to this group. And that would not necessarily put you into this huge data-gathering process, where you are swearing affidavits and everything else.

Mr. Dunnett: I think it probably could be done. The other thing I think perhaps I should mention is that—perhaps the lawyers can elaborate a little on this—but a lot of the changes in regulations are relatively minor . . .

The Chairman: Yes.

Mr. Dunnett: . . . either changing a legal interpretation of maybe changing a small section within the whole class of regulations. The question facing us is do we really want to get involved in putting dollar numbers on that? Is that useful information to be providing to the decision-maker? This is the sort of question we have been asking ourselves.

Mr. Milligan: Excuse me. This is a point which has always confused me, and the committee has been trying to get some information on this. Surely, to determine—you have a new regulation—some amendment or a brand new edition—the act is mentioned in the SEIA manual, it is potentially subject to SEIA, you have to determine if it is above or below the threshold, no matter if it is only a one-line change, you must have to go through some procedure to estimate the potential cost. Even if it is only changing two words, it could have a potential cost. You have to go through the reasoning step of determining are you above or below the threshold. Is that not correct?

Mr. Dunnett: That is true.

The Chairman: In doing so, you are in effect performing a mini-SEIA of some sort.

Mr. Dunnett: Yes.

Mr. Harkin: With ballpark figures, you might call them, I guess.

The Chairman: Is that not a reasonable discipline to impose on any regulator?

Mr. Harkin: If I may say so, I think some minor changes are made where it is so obvious that no figures are even generated.

The Chairman: Sure, okay. Some type of *de minimis*.

[Traduction]

établir des chiffres entraîne, je crois, des frais additionnels pour la collecte des données. Nous ne pouvons pas nous servir des montants qui figurent, par exemple, dans une publication de Statistique Canada. Ces montants sont beaucoup trop détaillés et précis. C'est ainsi que nous devons recueillir nos propres données. Agir ainsi dans tous les cas entraînerait peut-être des frais importants.

Le président: D'autre part, se pourrait-il que vous n'ayez pas à calculer le prix de chaque emballage additionnel, mettons \$27.32, mais que vous puissiez établir, grosso modo, des prix sans avoir à obtenir des évaluations précises de trois soumissionnaires, par exemple, et autre chose du genre. Ainsi le ministre pourrait être informé et à son tour informer le Cabinet et le Parlement que le coût du programme va s'établir très approximativement entre \$5 et \$10 millions pour tel groupe et que les avantages s'élèveront à tel ou tel montant pour ce même groupe. Ainsi vous ne seriez pas tenus de procéder à l'énorme travail qu'est la collecte des données où vous devez prendre des assermentations et tout le reste.

M. Dunnett: Je crois que la chose est possible. Il y a une autre chose que je devrais peut-être mentionner, et les avocats pourraient apporter leurs explications, c'est qu'un bon nombre des changements apportés aux règlements sont relativement mineurs.

Le président: Oui.

M. Dunnett: Soit changer une interprétation juridique, soit changer un petit article dans tout un groupe de règlements. Notre problème est le suivant: voulons-nous évaluer ce que coûtera tout cet exercice? Ces renseignements sont-ils utiles à ceux qui prennent les décisions. C'est ce genre de questions que nous nous posons.

M. Milligan: Excusez-moi. C'est une question qui m'a toujours confondu, et le comité essaie de recueillir de l'information à ce sujet. Bien sûr, avant d'établir un nouveau règlement, de modifier un règlement, de refaire la loi mentionnée dans le manuel, vous devez déterminer si l'intervention se situe au-dessus ou en-dessous du seuil prescrit, même s'il s'agit d'un changement d'une ligne, il vous faut suivre la procédure pour en établir le coût éventuel. Même changer deux mots pourraient coûter quelque chose. Il faut se demander si l'intervention se situe au-dessus ou en-dessous du seuil prescrit. Est-ce bien ça?

M. Dunnett: C'est exact.

Le président: En procédant ainsi vous faites en fait une sorte de mini-analyse des incidences socio-économiques.

M. Dunnett: Oui.

M. Harkin: Vous vous servez de chiffres très approximatifs, j'imagine.

Le président: N'est-ce pas là une discipline raisonnable à imposer à tout réglementateur?

M. Harkin: Je crois que certains changements mineurs sont faits lorsqu'il est évident qu'aucune dépense n'est entraînée.

Le président: Certainement, d'accord. Un genre «de minimis».

[Text]

• 1530

Mr. Harkin: Yes, I think for some, some ballpark figures have to be generated, and I believe they can be through the various associations we deal with, and somehow or other try to determine then the cost to the industry and the cost impact to the consumers generally.

Mr. Milligan: How many regulations has the department promulgated—individual promulgations? Do you have any idea, a rough estimate, since SEIA became effective August 1, 1978?

Mr. Dunnett: In the health, safety and fairness area?

Mr. Milligan: Yes.

Mr. W. Bryson (Legal Services, Department of Agriculture): It is 50 to 100 approximately.

Mr. Milligan: So 50 to 100 individual regulations were promulgated in the health, safety and fairness area which might have been subject to SEIA. We have seen here a tentative SEIA, this screening document, for one of them. Were similar-type screenings done for any of the others?

Mr. Dunnett: Yes. We have produced less details but I would nevertheless say little documents for about 10 of these.

Basically, what you are talking about is a sliding scale essentially between a very detailed screening document like this one for a fairly thick package of regulations, right down to one piece of paper saying that we have looked at this, it is a very small change, it is definitely smaller than this and we know this one is minor. Something of that sort. So you get the sliding-scale approach that we would use.

The Chairman: Going back to the questions that Mr. Milligan raised, in effect, the SEIA program has imposed on every department the necessity for some type of cost-benefit analysis. It might be just a one-second realization that there is no way this is going to cost \$10 million in any one year. But then there is a sliding scale; as you get close to \$10 million your figures start to hone out. Therefore, has the existence of SEIA imposed any undue burden on you, or any extra burden, apart from the mini-SEIA you went through?

Mr. Dunnett: Oh, yes. Because every regulation that comes through now has to be considered for SEIA, even if it is only for a day or so, there is no question that there have been some costs to the department to comply with the program to make sure that SEIAs are done when they should be done and to produce documents like this. Indeed, it is actually in this report that we estimate about one person-year in total was devoted to this policy in the period August, 1978 to March, 1980.

The Chairman: Out of how many people in your department?

Mr. Harkin: About 10,000.

[Translation]

M. Harkin: Oui, je crois que dans certains cas il faut produire certains chiffres estimatifs et je crois que cela peut se faire par l'entremise des diverses associations avec lesquelles nous traitons. D'une manière ou d'une autre nous pouvons essayer de déterminer ce qu'il en coûte à l'industrie et ce qu'il en coûte aux consommateurs, de façon générale.

M. Milligan: Combien de règlements le ministère a-t-il promulgués, des règlements individuels? En avez-vous une idée générale; depuis que le programme d'analyse des incidences socio-économiques est entré en vigueur le 1^{er} août 1978?

M. Dunnett: Dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'équité?

M. Milligan: Oui.

M. W. Bryson (Contentieux, ministère de l'Agriculture): Environ 50 à 100.

M. Milligan: Donc 50 à 100 règlements individuels ont été promulgués dans les domaines de la santé, de la sécurité et de l'équité qui auraient pu être assujettis au programme d'analyse. Nous avons fait une expérience, ce document de filtrage, par exemple. Y a-t-il eu de pareils filtrages pour les autres règlements?

M. Dunnett: Oui, nous avons donné moins de détails, mais nous avons néanmoins produit de courts documents à l'égard d'environ dix de ces règlements.

Fondamentalement, vous parlez de documents de filtrage qui vont du genre trop détaillé comme celui-ci, qui s'applique à un assez grand nombre de règlements, jusqu'à un document unique qui dit simplement que le sujet a été examiné, le changement est minime, en fait, qu'il s'agit d'un changement mineur. Quelque chose du genre. C'est la méthode dite de l'échelle mobile.

Le président: Revenons aux questions que M. Milligan a posées. En fait, le programme d'analyse dont nous parlons a imposé à chaque ministère la nécessité de faire un genre quelconque d'analyse des coûts et des rendements. Il est peut-être possible de constater très rapidement que ce coût ne s'élèvera jamais à \$10 millions dans une année donnée. Mais il y a l'échelle mobile; plus on s'approche des \$10 millions, plus les chiffres s'amenuisent. Par conséquent, l'existence de ce programme d'analyse vous a-t-il imposé un fardeau excessif ou supplémentaire à part celui du mini-exercice auquel vous vous êtes livré?

M. Dunnett: Oh oui. Parce que chaque règlement qui est adopté maintenant doit être assujéti à ce programme même si c'est simplement pour une journée. C'est sûr qu'il en a coûté au ministère pour se conformer aux exigences du programme et s'assurer que le programme est appliqué lorsqu'il le doit et produire des documents comme celui-ci. C'est justement dans ce rapport que nous établissons qu'une année-personne au total a été consacrée à cette politique entre le mois d'août 1978 et le mois de mars 1980.

Le président: Au nombre de combien de personnes dans votre ministère?

M. Harkin: Environ 10 000.

[Texte]

The Chairman: Do you feel then that SEIA is a useful concept, or is it just a real burden to you?

M. Harkin: If we really want to do something about deregulation and reduce the burden of regulation, then I think the answer has to be that it is a worthwhile exercise. It has to be.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

I just took a quick run through your response to the questionnaire here and I would like to ask a number of questions about it. We can perhaps deal quickly with them.

You say here on page 3:

The monitoring system that has been established in the department does depend upon the Department of Justice consistently requiring a SEIA certificate before "blue-starring".

What does that mean? We are not familiar with that. Does it mean you get their stamp of approval?

Mr. Dunnett: I should apologize. This was prepared for Treasury Board, which is familiar with these things. Perhaps Bill, who is the lawyer, can explain that.

Mr. Bryson: What "blue-starring" means is approval of the draft by the legal section of Privy Council office. What happens in practice is that the draft is generated by the operational people, then it comes through or shop for general legal approval and tidying up of the draft a little. We send it to the legal section of Privy Council office, which has a final definitive review for legal authority.

Mr. Berger: What draft are you talking of?

Mr. Bryson: Draft regulations.

Mr. Berger: A Draft regulation.

• 1535

Mr. Bryson: Or draft amendments, as the case may be.

The purpose behind what used to be called the "blue-starring" system—it is now a stamping system because blue-starring was a primitive little device where they had a stamp on the back of a pen and they would put it on the back of the thing to show that they had examined it; now they actually have a stamp and everything is nice now.

The purpose of it is to show that the Department of Justice, the Deputy Attorney-General, has, as required under the Statutory Instruments Act, examined the material, found it to be in compliance with the Statutory Instruments Act and is prepared to recommend to . . .

Mr. Berger: Now in order to get that, you have to have a SEIA certificate. Right?

Mr. Bryson: Yes.

Mr. Berger: Saying whether a SEIA is required or not.

Mr. Bryson: If it is under one of the identified statutes, yes.

Mr. Berger: I see, okay.

[Traduction]

Le président: Croyez-vous alors que le programme d'analyse est utile s'il vous impose simplement un véritable fardeau?

M. Harkin: Si nous voulons vraiment faire quelque chose au sujet de la déréglementation et réduire le fardeau des règlements, je dois dire que ma réponse est la suivante: l'exercice est valable.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Je viens de revoir brièvement les réponses aux questionnaires ici et j'aimerais vous poser quelques questions. Repassons-les rapidement.

Vous dites ici à la page 3:

Le système de contrôle qui a été établi au ministère dépend du ministère de la Justice qui exige toujours un certificat avant d'apposer son estampille bleue.

Qu'est-ce que cela veut dire? Cela veut-il dire que vous devez avoir l'approbation de ce ministère?

M. Dunnett: Je devrais m'excuser. Ce document a été préparé pour le Conseil du Trésor qui est au courant de ces choses. Peut-être Bill, qui est avocat, pourrait vous expliquer la chose.

M. Bryson: L'expression «estampille bleue» signifie obtenir l'approbation du projet par les services du contentieux du bureau du Conseil privé. Dans la pratique, le projet est préparé dans les services du ministère puis il nous arrive, au Contentieux, où nous y mettons la dernière main et où nous l'approuvons. Nous l'envoyons ensuite au service du contentieux du Bureau du Conseil privé qui en fait l'examen final et définitif et l'autorise.

M. Berger: De quel projet parlez-vous?

M. Bryson: Un projet de règlement.

M. Berger: Un projet de règlement.

M. Bryson: Ou projet de modifications, selon le cas.

Le système que nous avons l'habitude d'appeler «estampille bleue» est maintenant un système d'estampille permanent. Il était un système primitif selon lequel une petite estampe au bout d'un stylo était mise au verso d'un document pour montrer qu'il avait été examiné; maintenant il existe une véritable estampe.

Le but de cet exercice était de montrer que le ministère de la Justice, le sous-procureur général, avait comme l'exige la Loi sur les textes réglementaires, examiné le document, l'avait trouvé conforme à la Loi sur les textes réglementaires et était disposé à recommander . . .

M. Berger: Pour obtenir ceci maintenant, vous devez avoir le certificat d'analyse. C'est bien vrai?

M. Bryson: Oui.

M. Berger: Qui dit si oui ou non une analyse est requise?

M. Bryson: En vertu d'une des lois mentionnées, oui.

M. Berger: Je vois, d'accord.

[Text]

It seems to me, and maybe Mr. Milligan can correct me if I am wrong, that you have some rather technical comments to make here which I think are of interest to the committee and we may want to pursue some of them, maybe not today for the sake of time, but on No. 2 on page 3 there also, you say:

Requirements for conducting SEIAs and for deciding whether a SEIA needs to be done or not are very complicated. This has hampered the process of getting the policy fully operational in the department.

And then you say:

In any restructuring or redesign of the policy, attention should be paid to making the rules simpler than they currently are.

I do not know if you want to elaborate on this. You elaborate on some in the next pages when you say it is complicated. What exactly do you mean by that?

Mr. Dunnett: I think the problems of a definition, if you like, of when you do a SEIA and when you do not do a SEIA—the manual that guides us essentially is a complicated document.

As I say, we have a responsibility centre in the department which is actually in our group. So I read this very complicated manual in some detail. Where we had some difficulty I think is in explaining to the regulators in our department just what SEIA policy is all about, when they have to do a SEIA and when they do not, when they should start it and this sort of thing, what the rules are for advance comment and notice, this business of putting it in the *Canada Gazette*.

I do not think that is intended as a criticism; all we were trying to say there was that we are talking about a complex policy and we would appreciate efforts to keep that in mind when they make changes in the policy and so on.

Mr. Berger: You see, it is hard for me to determine exactly what emphasis you place on it. I think in response to Mr. Peterson's question you talked about delay but yet on page 4 you say:

In most cases preparation of SEIA documentation has not resulted in any delay in regulation implementation.

And then you say:

In one case, however, a delay of about six months occurred while attempts were made to obtain data . . . In another case, a delay of 2 months occurred . . .

What emphasis do you want to place on that? Does it cause you delays or does it not? To me, looking at that, if in only two cases it caused a delay I would say that the delay is not significant considering a statement made on the first page, where you say:

[Translation]

Il me semble, et M. Milligan peut me corriger si je fais erreur, que vous avez quelques observations assez techniques à faire ici et qui intéressent le comité. Nous voudrions peut-être poursuivre sur cette voie, mais non pas aujourd'hui parce que nous n'avons pas le temps, mais . . . Au numéro 2 sur la page 3 vous dites également:

Les exigences qui ont trait à l'établissement des analyses d'incidences et la décision qu'il faut prendre sur la question de savoir s'il faut les faire ou non sont très compliquées. Cette procédure a nui à l'établissement intégral de la politique au ministère.

Ensuite vous ajoutez:

Dans toute restructuration ou conception nouvelle de la politique, il faut faire bien attention d'établir des règles plus simples que les règles courantes.

Je ne sais pas si vous avez des explications à offrir sur ce sujet. Vous donnez certaines explications sur les pages suivantes lorsque vous dites: c'est compliqué. Que voulez-vous dire au juste?

M. Dunnett: Je crois que ce sont les problèmes d'établir s'il y a nécessité ou non de faire des analyses. Le manuel qui nous guide est un document compliqué.

Nous avons un centre de responsabilité au ministère qui est en réalité notre groupe. Donc j'ai lu ce manuel très compliqué en détail. Là où nous avons eu quelques difficultés, je crois, c'est lorsque nous avons expliqué au réglementateur de notre ministère la nature de la politique des analyses d'incidences socio-économiques, quand on doit appliquer la politique et quand on ne le doit pas, quand entamer le travail, etc., quelles sont les règles pour les observations et les avis à faire et à donner, leurs publications dans la *Gazette du Canada*.

Mon intention n'est pas de critiquer, tout ce que nous essayons de faire ici c'est de parler d'une politique complexe et nous aimerions bien que cela ne soit pas oublié lorsqu'il y aura des changements à la politique.

M. Berger: Vous voyez, il m'est difficile de déterminer exactement quelle importance vous lui donnez. Je crois qu'en réponse à la question de M. Peterson vous avez parlé de retard, par contre sur la page 4 vous dites:

Dans bien des cas, la préparation de la documentation pour les analyses n'a occasionné aucun retard dans l'application du règlement.

Et vous ajoutez:

Dans un cas, toutefois, un retard d'environ six mois s'est produit quand nous tentions d'obtenir les données . . . Dans un autre cas, un retard de deux mois s'est produit . . .

Quelle importance accordez-vous à ceci? Des retards sont-ils occasionnés oui ou non? Pour ma part, à la lecture de ces paroles, je constate qu'il y a eu seulement deux retards occasionnés et je dirais que ces retards n'ont pas d'importance si l'on se replace dans le contexte de la première page où vous dites:

[Texte]

The SEIA policy changed the regulatory process mainly by bringing formal economic analysis into regulatory development.

I think that is the most important statement you make there because I really cannot conceive of you making regulations without any kind of formal economic analysis. Now if this does not occasion great delays, as you seem to indicate, it would seem to me that the conclusion to draw from that is that the procedure is healthy.

Are we right or are we wrong in coming to that conclusion?

• 1540

Mr. Dunnett: I think it is absolutely right to say that delay has not been a significant problem. There are only two cases of delay and in most cases there has been no delay at all. The only thing I was concerned about was that if we did a very detailed screening document, something like this for every single regulation, that is where we might conceivably run into problems.

The Chairman: I do not think we have that in mind. Could I get your preliminary view on the thresholds that apply only to areas of health, safety and fairness and where there is a \$10 million expenditure or cost in any one year? Would you recommend any change in these thresholds? Take the \$10 million one first.

Mr. Dunnett: No, I do not think so. With our experience with this particular exercise, I do not think it would have been fitting to go on and do a full SEIA for this exercise and the threshold sit at the level it is.

The Chairman: What about a \$5 million threshold?

Mr. Dunnett: Instead of \$10 million?

The Chairman: Yes.

Mr. Dunnett: A \$5 million threshold might have required a full SEIA in this particular case.

Mr. Milligan: Of the 10 screening documents, how many of those would have been picked up if there was a \$5 million threshold? Can you remember? If you cannot, could you provide the committee with that information?

Mr. Dunnett: Yes. I do not have the information here, but I certainly could provide it.

Mr. Milligan: That will be the first time the committee has had any idea of what the practical impact will be of changing the SEIA threshold for any particular department.

The Chairman: You also mention that it does not apply in any area of economic regulation, and your department is actively involved in areas of economic regulation. Do you have any comment as to whether some type of cost benefit analysis of any sort should be done in areas of economic regulation?

Mr. Dunnett: One of the difficulties is that we do not really have very much experience with this particular policy. We have essentially been talking about one case here. I feel it is still a maturing program. It will be difficult, I think, for us at this stage to say much about economic regulations. It could be done.

[Traduction]

La politique des analyses a changé le processus de réglementation du fait qu'une analyse économique formelle s'intègre maintenant à l'élaboration du règlement.

Je crois que c'est la déclaration la plus importante que vous faites parce que je ne peux vraiment pas concevoir que vous fassiez des règlements sans faire en même temps une analyse économique formelle. Si cette analyse n'entraîne pas de longs retards, comme vous semblez l'indiquer, je crois que la conclusion à tirer de tout ceci, c'est que la procédure est saine.

Cette conclusion est-elle vraie ou fausse?

M. Dunnett: Je crois qu'il est absolument juste de dire que les retards n'ont pas posé un problème de taille. Il n'y a que deux cas de retards et bien souvent aucun retard ne s'est produit. La seule chose qui me préoccupe, c'est que si nous faisons un document de filtrage très détaillé, comme celui-ci, pour chaque règlement, nous aurons peut-être des problèmes.

Le président: Ce n'est pas ce à quoi nous pensons, je crois. Puis-je avoir votre opinion sur les seuils qui s'appliquent seulement au domaine de la santé, de la sécurité et de l'équité et où des dépenses de \$10 millions sont entraînées dans une année donnée? Recommanderiez-vous de modifier ces seuils? Commençons par celui de \$10 millions.

M. Dunnett: Non, je ne le crois pas. D'après notre expérience au cours de cet exercice particulier, je ne crois pas qu'il aurait été convenable de faire une analyse complète le seuil étant ce qu'il est.

Le président: Et si le seuil était de \$5 millions?

M. Dunnett: Au lieu de \$10 millions?

Le président: Oui.

M. Dunnett: Un seuil de \$5 millions aurait peut-être exigé une analyse complète dans ce cas particulier.

M. Milligan: Des dix documents de filtrage, combien auraient été retenus si le seuil avait été établi à \$5 millions? Vous souvenez-vous? Sinon, vous pourriez peut-être procurer ces renseignements au comité?

M. Dunnett: Oui. Je n'ai pas les renseignements ici, mais je peux certainement vous les procurer.

M. Milligan: C'est la première fois que le comité aura eu une idée des répercussions pratiques qu'un changement de seuils aura entraîné pour un ministère en particulier.

Le président: Vous mentionnez aussi qu'il ne s'applique pas dans aucun domaine de réglementation économique, et votre ministère travaille activement dans des domaines de réglementation économique. Pouvez-vous nous dire si un genre quelconque d'analyse des coûts et des rendements devrait être fait dans des domaines de réglementation économique?

M. Dunnett: L'une des difficultés ici provient du fait que nous n'avons pas réellement beaucoup d'expérience dans l'application de cette politique en particulier. Nous avons surtout parlé d'un cas. Je crois que le programme n'a pas encore atteint sa maturité. Il est difficile pour nous, je crois, de parler

[Text]

What I think has been important to us in this particular case, and we were not even sure if we did it for health, safety and fairness regulations, but I think the screening exercise has indicated to us that it can be done. I imagine it could be done in the case of rate setting too, but whether it will be useful or not, I am afraid we do not know.

The Chairman: Could I get back to my original question to you in terms of what we as a task force might be? It is within our mandate to recommend that some type of formalized process for determining costs and benefits be done in every area of regulation now. That could be half a page or it could be the SEIA project which you have indicated to us is very complicated. Do you see any type of rule that we should adopt in that area?

Mr. Dunnett: Not really. I think one of the problems is that what you want to do is a cost-benefit analysis only for a significant regulation. I think that is where it will be most useful. Whether that should be in health, safety and fairness or in an economic regulation, I do not know. Maybe both are significant ones and should be looked at. I think perhaps where the complexity is coming into the picture is, of course, because you have to define what you mean by significant. I think that is where a lot of the complexity with the SEIA policy occurs, and it is probably something you cannot get around.

The Chairman: Do you object to that discipline? I am sorry, Mr. Harkin.

Mr. Harkin: I wonder if I could just comment. I think there is a problem with the use of words cost-benefit analysis. Even the people in economics will vary from one to the other on how to do a cost-benefit analysis. There is perhaps a danger here by your kind of question in using that term without qualification. From a practical point of view, cost benefit analysis could be from a very fundamental or basic approach that the costs are going to be this, the benefits, roughly speaking, are this, not worrying about multiplying factors and these kind of things. It is a rough cut at it, but there are various degrees of cost benefit analysis. I think some kind of guides or rules of thumbs could be used, and I do not know how it could be done now, depending on the significance of that regulation as to what extent you carry that cost benefit analysis. I do not know if I make any sense.

• 1545

The Chairman: I think you take the line we take, too. What do you mean by the word significant? The SEIA program says it is significant when it is in one of the three domains and it has a cost-per-year of \$10 million. We are faced with the proposition articulated by Mr. Berger which is why should not some type of cost benefit, whatever you want to call it, however you want to define it and however you want to do it, be done for every type of regulation?

[Translation]

à ce stade de réglementation économique. Cela pourrait se faire.

Dans les présents cas, nous n'étions même pas sûrs qu'il s'agissait de réglementation des domaines de santé, de sécurité et d'équité, mais je crois que cet exercice de filtrage nous a indiqué que la chose est possible. J'imagine que l'exercice pourrait s'appliquer dans le cas de l'établissement de tarifs, mais nous ne savons pas si ce serait utile ou non.

Le président: Puis-je revenir à ma première question et vous demander s'il est permis, dans le cadre de notre mandat de groupe spécial, de recommander qu'un genre quelconque de processus officiel pour déterminer les coûts et les rendements soit établi dans chaque domaine de réglementation, actuellement. Il pourrait s'agir d'une demi-page ou du programme d'analyse que vous dites très compliqué. Y aurait-il une règle quelconque que nous pourrions adopter dans ce domaine?

M. Dunnett: Pas vraiment. Je crois qu'un des problèmes provient du fait que ce que vous voulez est une analyse des coûts et des rendements seulement dans le cas de réglementation importante. Je crois que c'est dans ces cas que ce serait le plus utile. Je ne sais pas si l'analyse devrait s'appliquer aux domaines de la santé, de la sécurité et de l'équité ou dans un domaine de réglementation économique. Peut-être les deux domaines sont-ils importants et devraient-ils être examinés. Là où les choses deviennent compliquées, je crois, c'est lorsqu'il faut définir ce qui est important et ce qui ne l'est pas. Je pense qu'une bonne partie de la complexité de la politique d'analyse des incidences se situe à ce niveau et c'est une difficulté qu'on ne peut contourner.

Le président: Vous opposez-vous à cette discipline? Je m'excuse, monsieur Harkin.

M. Harkin: Je voudrais peut-être ajouter quelque chose. Je crois qu'il y a un problème au niveau de l'utilisation des termes, analyse des coûts et des rendements. Même les économistes ont des interprétations différentes de ce genre d'analyse. Il existe peut-être ici un certain danger du fait que vous n'y apportez aucune réserve. Du point de vue pratique, une analyse des coûts et des rendements peut revêtir une forme très fondamentale ou élémentaire, par exemple, les coûts estimatifs seront ceci, les avantages seront approximativement cela, et laisser tomber les facteurs de multiplication et autres choses du genre. C'est une méthode très sommaire, mais les analyses des coûts et des rendements varient beaucoup. Je crois que nous pourrions utiliser un genre quelconque de guide ou de méthodes empiriques, mais je ne sais pas comment cela pourrait se faire maintenant, cela dépendrait de l'importance du règlement et quelle importance vous attribuez à l'analyse des coûts et des rendements. Je ne sais pas si je me fais bien comprendre.

Le président: Je crois que vous raisonnez un peu comme nous. Qu'est-ce que vous entendez par l'expression «importance»? Le programme d'analyse des incidences socio-économiques dit qu'il y a une importance lorsqu'ils s'agit d'un de trois domaines qui représentent des dépenses annuelles de \$10 millions. Nous avons devant nous la proposition de M. Berger selon laquelle un genre quelconque d'analyse des coûts et des

[Texte]

Mr. Harkin: Then my answer will be, be careful because when you talk cost benefit analysis and, say, you go by Treasury Board's guidelines, that is extensive.

The Chairman: You would be dead.

Mr. Harkin: Yes.

The Chairman: Okay.

Mr. Harkin: I am saying that some easier, less technical approach should be applied to, to use the words, the less significant. Now, how those are going to be determined, I do not know. But forget about it if you are talking about the full-blown cost benefit analysis.

The Chairman: Right.

Mr. Harkin: Let us say we want to change the use of wrappers on butter. I do not think the extent of a full-blown cost benefit analysis is going to be worthwhile in a case like this. I take a very rough cut at it by telling industry what it is going to cost them, and what might be the implication as to the possible increase to the consumer per pound of butter.

The Chairman: You could estimate that pretty quick. I bet you one of your people could do that in one day.

Mr. Harkin: No problem. Industry in that particular case has approached us on it so they would be willing to co-operate with us and tell us what their costs are going to be, and I think we could probably get from them somehow or other what the impact at the retail might be.

The Chairman: Can you tell us any area where you could not get that? You have indicated the one area where you had to go out and do original research, but could you give us another hypothetical example of a change in regulation where you could not do a rough estimate based on existing knowledge either within government or within the industry.

Mr. Harkin: I am thinking of some regulations that apply to the Animal Disease and Protection where you might want to insist that all truckers disinfect their trucks on unloading and things like that. That could require extensive research, I think, to find out how many trucks we are talking about, what the impact is, what the cost of the disinfectants is, what will be the cost of putting those facilities in the stock yards or the receiving plant, these kinds of things. That might take a little more time.

Mr. Bryson: I think it would be fair to say that in almost any case the information is somewhere and is available. It is a question of whether it is available from your primary source or from some other place. For example, the main lines of communication are between the department and commodity

[Traduction]

rendements, ou ce qui vous voudrez l'appeler, devrait être faite pour chaque genre de règlement?

M. Harkin: Alors je vous réponds, soyez prudents, parce que lorsque vous parlez d'analyse des coûts et des rendements et que vous suivez les lignes directrices du Conseil du Trésor, le processus est important.

Le président: Vous seriez écrasés.

M. Harkin: Oui.

Le président: D'accord.

M. Harkin: Ce que je dis c'est qu'une méthode plus facile, moins technique, pourrait être employée dans le cas des règlements «moins importants». Mais comment allons-nous déterminer ceux-ci, je ne le sais pas. Mais il ne faut pas songer à l'analyse des coûts et des rendements dans toute son ampleur.

Le président: D'accord.

M. Harkin: Mettons que nous voulions changer l'emballage du beurre. Je ne crois pas qu'il serait utile de faire une analyse complète dans un cas comme celui-là. Je crois qu'une estimation très approximative pourrait être faite, en disant aux fabricants qu'est-ce qu'il leur en coûtera à eux, et quelles pourraient être les répercussions sur une augmentation possible du prix aux consommateurs de la livre de beurre.

Le président: Vous pourriez évaluer pareille mesure très rapidement. Je parierais que l'un de vous pourrait le faire dans une journée.

M. Harkin: Aucun problème. Les représentants de l'industrie dans ce cas particulier ont déjà communiqué avec nous pour nous dire qu'ils sont tout à fait disposés à collaborer avec nous et nous dire quel serait pour eux le coût d'une mesure semblable et je crois que nous pourrions conclure d'après leurs observations quelles seraient les répercussions sur le marché de détail.

Le président: Pouvez-vous nous parler d'un domaine où vous ne pourriez agir de cette façon? Vous nous avez parlé d'un exemple où vous deviez faire vous-même la recherche originale, mais pourriez-vous nous donner un autre exemple hypothétique d'un changement de règlement où vous ne pourriez établir une estimation approximative fondée sur les connaissances qui existent déjà soit au gouvernement, soit dans l'industrie?

M. Haskin: Je pense à certains règlements qui s'appliquent à la protection et aux maladies des animaux où vous aimeriez exiger que tous les camionneurs désinfectent leurs camions à chaque déchargement de marchandises, ou quelque chose du genre. Je pense que ceci représenterait beaucoup de recherches, il faudrait savoir combien de camionneurs entrent en ligne de cause, quelle est la répercussion de cette mesure, combien coûtent les désinfectants, combien il en coûterait pour mettre ces produits à la disposition des entrepôts ou de l'usine de réception, et ainsi de suite. Ce genre de chose prendrait du temps.

M. Bryson: Je crois qu'il serait juste de dire que dans presque tous les cas, les renseignements existent et sont accessibles. La question est de savoir s'ils sont accessibles à notre première source ou à un autre endroit. Par exemple, les principales sources de communication existent entre le minis-

[Text]

groups organized into councils and associations. Most of the time, like the example of changing the butter wrappers, they will be able to give you that information almost over the telephone.

The Chairman: You would never do the disinfecting thing without talking to truckers, to shippers, packers, farmers and everything else?

• 1550

Mr. Harkin: I think we would have to, although in certain cases. . . . Yes, we would have to talk to them, but not necessarily in the same vein, because it is a protection problem, it is a disease problem, and we might have to say, "This is what we have to do, fellows."

The Chairman: Well, you just figure out the cost per cow. That is the way to do it.

Mr. Harkin: That might be more difficult.

The Chairman: Does anybody have any more questions?

Mr. Cook: Just one quick one. Gentlemen, you really do not feel that SEIA has any place in either safety or in health situations in terms of regulation, do you?

Mr. Harkin: That we do not have?

Mr. Bryson: I do not think it has any place where the problem is that of an emergency or an imminent situation that just plain has to be dealt with quickly for the protection of the public, and there are guidelines in there to cover that situation.

Mr. Cook: Yes, but my question was even stronger than that. If it is a question of regulating safety, or a question of regulating health, then SEIA really does not play any part in it, does it? How you measure the benefit of a human life I suppose is what I am getting at.

Mr. Bryson: I have difficulty with those sorts of economic equivalents. I agree with that.

Mr. Milligan: Excuse me, perhaps you could explain the use of cost effectiveness analysis in the situation where you may be dealing with injury, sickness or loss of life, as an alternative to cost benefit. That is something the committee has not really had adequately explained.

Mr. Dunnett: Cost effectiveness analysis basically compares costs of alternative types of regulatory action. It typically does not consider the benefits, so basically it is the least-cost choice.

Mr. Milligan: Where you use cost effectiveness analysis instead of cost benefit, such as for a measure that you expect will save 10 lives in the next year, you do not attempt to put a value on those lives? In cost effectiveness analysis, as I understand it and if you would tell me if this is correct, you could, say, have three alternative levels of protection, you could crank up the notch, three different notches. What you do is you present those alternatives and then you present the estimated cost for each of them. Alternative one may save 10 lives, alternative two, by cranking up the control a little tighter,

[Translation]

tère et les groupes de producteurs de marchandises organisés en conseils et associations. La plupart du temps, comme c'est le cas dans l'exemple du changement de l'emballage du beurre, il est possible d'obtenir ce genre de renseignements au téléphone.

Le président: Vous ne procéderiez jamais à la désinfection sans parler aux camionneurs, aux expéditeurs, aux emballeurs, aux fermiers, et tout le reste?

M. Harkin: Je crois que . . . oui, dans certains cas il faudrait leur parler, mais non pas nécessairement en ce sens, parce que le problème en est un de protection, de maladie et nous pourrions être obligés de dire, Messieurs, voici ce que nous devons faire.

Le président: Eh bien, vous faites simplement évaluer le prix par bovin. C'est la façon de faire.

M. Harkin: Cela serait encore plus difficile.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

M. Cook: Une petite question. Messieurs, vous ne croyez réellement pas que les analyses des incidences socio-économiques ont leur place quand il est question de sécurité ou de santé et de règlements pertinents?

M. Harkins: Vous dites?

M. Bryson: Je ne crois pas qu'il y ait lieu de procéder ainsi lorsqu'il y a une urgence ou une situation éminente qu'il faut absolument traiter rapidement pour la protection du public, et il existe des lignes directrices dans ce domaine.

M. Cook: Oui, mais ma question va plus loin. S'il est question de règlement sur la sécurité, sur la santé, alors les analyses n'interviennent aucunement, n'est-il pas vrai? Je suppose que je veux dire comment mesurez-vous l'avantage d'une vie humaine?

M. Bryson: Je comprends difficilement ce genre d'équivalent économique. Je suis d'accord.

M. Milligan: Excusez-moi, peut-être pourriez-vous nous expliquer le rapport entre l'analyse du coût et de l'efficacité dans une situation de blessure, de maladie ou de perte de vies et l'autre solution de l'analyse des coûts et des rendements. C'est une question qui n'a pas vraiment été bien expliquée au comité.

M. Dunnett: Une analyse du coût et de l'efficacité compare essentiellement le coût de diverses mesures réglementaires. Elle ne considère pas les avantages de sorte qu'elle consiste en un choix du prix le moins élevé.

M. Milligan: Lorsque vous faites une analyse du coût et de l'efficacité plutôt qu'une analyse des coûts et des rendements, par exemple d'une mesure qui selon vous sauverait dix vies dans l'année à suivre, n'essayez-vous pas de mettre une valeur sur ces vies? Une analyse du coût et de l'efficacité, si je comprends bien, et dites-moi si j'ai raison, selon vous présente trois niveaux de protection, c'est-à-dire que vous pourriez élever de trois crans le niveau de protection. Vous présentez ces trois choix, ensuite vous estimez le coût de chacun d'eux. Le premier choix peut épargner, mettons dix vies, le deuxième,

[Texte]

would save 12, and the next one would save 13. Then you could cost each alternative and say this will cost you \$20 million. You save two more lives, this is expected to cost another \$10 million, and one more life we can get for \$20 million more, each increase. Now, is that correct, that is what cost effectiveness analysis is?

Mr. Dunnett: I think so. I think that is one type of cost effectiveness analysis. Another type that you will see from time to time would just compare three or four different solutions to reach the same level and you pick the minimum cost.

Mr. Milligan: I see, and you find the one with the least cost.

Mr. Dunnett: That is right.

Mr. Milligan: Would you not agree that even where for various reasons it would be difficult or considered inappropriate to attempt to put a value on human life or suffering or whatever, it still would be a useful exercise for a regulator to compare the costs of alternative solutions and pick the one that gets a given result at the least cost to society on the private sector?

Mr. Dunnett: Certainly.

Mr. Milligan: And is it not true that cost effectiveness analysis is part of the methodology of SEIA?

Mr. Dunnett: Yes, that is true.

Mr. Milligan: Thank you.

The Chairman: Are there any more questions?

I take it from your comments that you are not totally against some type of formalized cost benefit analysis of some sort but you are very worried that it could become too cumbersome and too impractical and just create a monumental paperburden. So if some type of formal approach could be designed to provide the information on a guesstimate basis as to the costs and the putative proposed regulation, that could be worthwhile information.

• 1555

Mr. Harkin: I think so. Just to make the point strong and clear, when cost benefit analysis first came out through Treasury Board a number of years ago, the departments were sending people on that particular course to learn to become proficient in cost benefit analysis and it was taking 9 months of training.

The Chairman: Well, that is interesting.

Mr. Harkin: That is the extreme.

An hon. Member: Okay.

Mr. Harkin: If some guidelines could be developed where, according to certain thresholds, to use your term—you must have some gut feel as to what that cost is going to be. Then if some guidelines were developed in certain areas, you know, from the very rough to the medium rough to the refined full blown, that would be accepted, I think. I wish I had more solutions for you.

[Traduction]

en faisant un contrôle plus serré, en épargnerait douze et le troisième en épargnerait treize. Ainsi vous pouvez mettre un prix sur chaque choix et dire ceci vous coûtera \$20 millions. Vous épargnez deux autres vies, ceci peut vous coûter encore \$10 millions de plus et une autre vie, vous arrivez à \$20 millions de plus. Est-ce bien vrai, est-ce bien ce qu'est une analyse du coût et de l'efficacité?

M. Dunnett: Je le crois. Je crois que c'est bien là un genre d'analyse du coût et de l'efficacité. Un autre exemple que vous verrez de temps en temps, sera celui de comparer trois ou quatre différentes solutions pour arriver aux mêmes résultats et vous établissez ainsi le prix minimum.

M. Milligan: Je vois, vous trouvez la solution la moins coûteuse.

M. Dunnett: C'est exact.

M. Milligan: Êtes-vous d'accord pour dire que là où, pour diverses raisons, il serait difficile ou jugé inapproprié de tenter de mettre une valeur sur la vie humaine et sur la souffrance, il serait utile que le réglementateur compare le prix des diverses solutions et choisisse celles qui donnent le résultat qui coûte le moins cher à la société dans le secteur privé?

M. Dunnett: Certainement.

M. Milligan: Et n'est-il pas vrai que l'analyse du coût et de l'efficacité fait partie de la méthodologie employée dans les analyses d'incidences?

M. Dunnett: Oui, c'est vrai.

M. Milligan: Merci.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Je déduis d'après vos observations que vous n'êtes pas totalement contre un certain genre d'analyses formelles de coûts et de rendements, mais que vous vous inquiétez que pareilles mesures deviendraient trop lourdes et peu pratiques et qu'elles créeraient un fardeau monumental de paperasses. Par conséquent, s'il y avait moyen d'obtenir des renseignements sur les coûts estimatifs et les règlements jugés nécessaires, ils seraient utiles.

M. Harkin: Je le crois. Pour plus de précision, ajoutons que lorsque le Conseil du Trésor a parlé, il y a un certain nombre d'années, des analyses des coûts et des rendements, les ministères envoyaient des employés prendre ce cours pour apprendre comment faire ces analyses et ce cours durait neuf mois.

Le président: C'est intéressant.

M. Harkin: Cela est l'extrême.

Une voix: D'accord.

M. Harkin: S'il était possible d'élaborer certaines lignes directrices qui établiraient certains seuils, pour utiliser votre expression, il serait possible de savoir ce qui est, dans certains domaines, très approximatif, ce qui l'est un peu moins et ce qui est bien défini. Je crois que ce serait accepté. J'aimerais bien vous fournir beaucoup plus de solutions.

[Text]

The Chairman: We have also heard that the SEIA program is really a form of regulatory birth control, having to go through the exercise and having to quantify things has the potential for stopping a lot of regulations, which would not otherwise be very valuable.

Mr. Harkin: I do not think it has made that much of a difference. Do you, Bill? I do not think it has slowed it down that much.

Mr. Bryson: I think it has imposed one more level that people, when considering changes, have had to give some sort of recognition to. Whether or not it has actually stopped anybody, I could not say. I think it has been one more piece of paper, one more headache, administratively, and one more barrier that someone has to go through, so from that point of view I would suspect that if they want to go through the additional barrier, their reason for going through would have to be that much more compelling.

The Chairman: So you favour it.

Mr. Bryson: I think so. I think, even considering the other suggestions that we were discussing the previous time we were here, probably our position is that any one or all of these may be good ideas in and of themselves for some purposes, but I do not know if anybody has actually turned their mind to the cumulative effect of all of them.

Mr. Cook: Has there been a SEIA program done on SEIA programs? Has there been an evaluation?

Some hon. Members: Oh, oh!

Mr. Milligan: Could I ask a few questions? We have a few questions that we have been asking other departments, and I would like to make sure that we have, on the record, agriculture's views on this.

First, I wonder if it would be possible for you to provide to the committee, if not the screenings themselves, which would be preferable—screening documents—at least an indication of what they related to and what the estimated cost was?

An hon. Member: These are the 10?

Mr. Milligan: These are the 10. And on that basis it will be very easy for us to tell what would have been the effect of a different threshold for you.

We have heard from Dr. Meyboom who is with the Treasury Board Secretariat on the over-all government-wide results of the Treasury Board Secretariat's evaluation of SEIA. One thing they said that they probably could not comment on too directly was their performance in the system, and the committee would be interested in your views of how the technical advisory group has performed its function, as to providing assistance and technical advice and expertise, but not the actually carrying out of these evaluations. Have you been satisfied with the contribution of the technical advisory group at Treasury Board so far?

Mr. Dunnett: Yes, I would speak quite favourably of them. We certainly had occasions to get guidance from them, in terms of getting interpretations and definitions, and this sort of thing.

[Translation]

Le président: Nous avons déjà appris que le programme d'analyse des incidences est en réalité un genre de réglementation des règlements, puisqu'il prévoit qu'il faut quantifier les choses, qu'il peut faire échec à un grand nombre de règlements qui ne seraient pas autrement très utiles.

M. Harkin: Je ne crois pas que le programme ait fait tellement de différences. Le croyez-vous, Bill? Je ne crois pas qu'il y ait eu des ralentissements sensibles.

M. Bryson: Je crois qu'il a institué un autre niveau que les auteurs éventuels de changements doivent reconnaître. Qu'il ait freiné quoi que ce soit, je ne puis le dire. C'est un autre document, un autre mal de tête, administratif, et une autre barrière à franchir. Ainsi, à ce point de vue, si quelqu'un est prêt à franchir cette barrière additionnelle, la raison de le faire doit être d'autant plus importante.

Le président: Donc vous êtes en faveur.

M. Bryson: Je le crois. Si je songe aux autres opinions émises lorsque nous avons déjà comparu ici, je crois que je peux résumer notre position en disant quelles sont toutes bonnes en elles-mêmes pour une fin ou pour une autre, mais je ne sais pas si jamais personne s'est arrêté à considérer l'effet cumulatif de tout ceci.

M. Cook: Y a-t-il eu une analyse d'incidence relative au programme d'analyse? Y a-t-il eu une évaluation?

Des voix: Oh, Oh!

M. Milligan: Puis-je demander quelques questions? Nous avons des questions que nous avons posées à d'autres ministères et j'aimerais être sûr que nous avons bien consigné les vues du ministère de l'Agriculture sur ce sujet.

D'abord, je me demande s'il serait possible que vous fournissiez au comité, sinon les documents de filtrage eux-mêmes, ce qui serait préférable, au moins une indication des coûts estimatifs?

Une voix: Ce sont bien les dix?

M. Milligan: Ce sont les dix. Ainsi, il nous sera facile de dire quel aurait été l'effet d'un différent seuil.

Nous avons entendu les observations de M. Meyboom du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les résultats sur l'ensemble du gouvernement de l'évaluation du Secrétariat du Conseil du Trésor du programme d'analyse des incidences socio-économiques. Il a indiqué que le Secrétariat ne se prononcerait probablement pas trop directement sur le rendement de ce programme. Le comité aimerait connaître vos opinions sur la façon dont le groupe consultatif technique a accompli ses fonctions d'aide et d'avis techniques donnés, mais non pas sur la façon de faire ces évaluations. Avez-vous été satisfait de l'apport du groupe consultatif technique au Conseil du Trésor jusqu'à présent?

M. Dunnett: Oui, je puis en parler très favorablement. Nous avons eu l'occasion dernièrement d'obtenir d'eux une certaine orientation sous forme d'interprétation et de définition.

[Texte]

Mr. Milligan: Do you feel that they have the satisfactory level of professional expertise needed to administer this system and to provide the advice that is needed?

Mr. Dunnett: Very definitely.

Mr. Milligan: Do you feel that the Treasury Board is devoting sufficient resources to the administration of the SEIA systems, so that it will function effectively? Have you encountered any delays, for instance, or any inability to get information when requested, or advice?

• 1600

Mr. Dunnett: No, I do not think so. In one or two cases there have been some delays. For example, the final form of this year's questionnaire came down only a month before the deadline, so this led to some difficulty in getting the material out. I should say, at the same time, that they had consulted with the departments on an earlier draft very thoroughly.

Mr. Milligan: This was the questionnaire used in the evaluation of the system?

Mr. Dunnett: Right.

What I am saying is that this was rushed.

Mr. Milligan: We rushed them even more in getting the results from them, and so on.

In the discussion paper, the committee raised the possibility of performing SEIAs on regulatory legislation—proposed statutes—before they went to Parliament and then tabling them in Parliament when a bill was introduced. Do you think the draft bills would contain sufficient information to do a SEIA, and do you think the idea is workable?

Mr. Dunnett: I think there might be some problems with that. We have encountered some difficulties even with the regulations that are of the enabling sort, where the analyst is essentially forced to speculate on when they might be used, and that is a difficult exercise. Enabling provisions are difficult to evaluate ahead of time.

Mr. Milligan: In his testimony before this committee, Dr. Meyboom indicated that, over all, their judgement of the SEIA system so far was that it seemed to be performing well. Only three had been done in the two years during which it was operative; it was probably premature to evaluate it, but if there was an area where it was falling down it was on the communication side, the notice and comment side. Apparently not many people in the private sector were aware that it existed. Do you have any comment on that? Since you have not actually published one it may be difficult, but do you have any comment?

Mr. Harkin: That is a published one, on the market . . .

Mr. Milligan: But that is not published in the proper method for SEIA, such as publishing the draft regulations in the *Gazette* together with a summary, and allowing 60 days for comment—the whole notice and comment section under the SEIA procedure.

[Traduction]

M. Milligan: Croyez-vous qu'ils ont atteint un niveau satisfaisant de spécialisation professionnelle pour administrer ce système et pour donner des avis?

M. Dunnett: Oui, certainement.

M. Milligan: Croyez-vous que le Conseil du Trésor consacre suffisamment de ressources à l'administration des programmes d'analyse des incidences socio-économiques, pour permettre à ces derniers de fonctionner efficacement? Avez-vous été aux prises avec des retards, par exemple, ou avec l'incapacité d'obtenir des renseignements lorsque vous en aviez besoin?

M. Dunnett: Non, je ne le crois pas. Dans un ou deux cas, il y a eu des retards. Par exemple, la forme définitive du questionnaire de la présente année nous est parvenue seulement un mois avant le délai de sorte que nous avons eu de la difficulté à produire les données. Je dois ajouter que le Conseil du Trésor avait consulté de façon très approfondie les autres ministères au sujet d'un projet préalable.

M. Milligan: Il s'agissait du questionnaire employé dans l'évaluation du système?

M. Dunnett: C'est exact.

Ce que je dis c'est que les choses ont été brusquées.

M. Milligan: Nous avons encore brusqué davantage les choses pour obtenir les résultats, ainsi de suite.

Dans le document de travail, le comité a soulevé la question de la possibilité de faire des analyses de l'incidence des lois réglementatrices, des projets de loi, et ensuite les envoyer au Parlement et les y déposer lorsqu'un projet de loi est présenté. Croyez-vous que le projet de loi contiendrait suffisamment de renseignements pour permettre l'établissement d'une analyse et croyez-vous que l'idée est pratique?

M. Dunnett: Je crois qu'il y aurait des problèmes. Nous avons eu des difficultés même avec les règlements qui sont de nature habilitante où l'analyste est essentiellement tenu de spéculer sur l'objet de ces règlements, et c'est là un exercice difficile. Les dispositions habilitantes sont difficiles à évaluer.

M. Milligan: Dans son témoignage devant ce comité, M. Meyboom a indiqué que dans l'ensemble, l'évaluation du système d'analyse semblait bonne. Seulement trois analyses avaient été faites au cours des deux ans de son existence; il est peut-être prématuré d'évaluer le système et s'il existe un secteur où il y a des difficultés, c'est dans ceux de la communication, des avis et des observations. Il semble bien que peu de gens dans le secteur privé sont au courant de son existence. Avez-vous quelques observations à faire à ce sujet? Comme vous n'avez publié aucun résultat, cela pourrait être difficile, mais avez-vous des observations à faire?

M. Harkin: Il y a eu une publication, sur le marché.

M. Milligan: Mais la publication n'a pas été faite de la bonne façon, telle que la publication des projets de règlements dans la *Gazette*, elle n'a pas été accompagnée d'un sommaire et assortie d'un délai de soixante jours pour commentaires, conformément à la procédure pertinente.

[Text]

Mr. Dunnett: I think one of the difficulties, of course, is that it is a new program and, as you say, only three SEIAs have been gazetted to date, so you might expect some people to be unaware of it.

Mr. Milligan: Do you have any idea whether the industry groups you consult with in the course of your regulatory activity are aware of the SEIA system or what it is about?

Mr. Harkin: I could not tell you.

Mr. Milligan: I have one more question. One impression from testimony from other departments on SEIA so far is that the technical people who would have to perform the SEIAs seem fairly well versed in the methodology, they understand it pretty well. But in some departments the senior management, the policy advisers in the departments have a very sceptical view of it. They do not understand the difference between cost benefit and cost effectiveness analysis; they think if it is difficult to quantify the benefits of sickness, health, life, the whole system is a pile of crock, or whatever . . .

The Chairman: Watch it, watch it!

Mr. Milligan: . . . the benefit of the internal discipline, the sort of decision process of looking at costs and benefits that SEIA is supposed to inject into the process of making regulations does not seem to have been accepted by the people who are in charge of the regulatory process. It may be accepted in the people who would have to perform the analysis but it is not understood or accepted in the very senior levels of the departments. There is an impression that maybe the secretariat has done a good job at the analytical levels of the departments but has not paid enough attention to making sure that the senior management levels understand what the system is and how it would be of benefit to them in developing sensible regulation. Do you have any comment on that from the perspective of agriculture?

Mr. Dunnett: Certainly, I think senior management would be aware of the policy. All of the communications, as far as I know, that we have received from Treasury Board have gone to the deputy minister and filtered their way down, so he would certainly be kept abreast, from their point of view, as to what is happening in our department, and one of the things that Bill was saying, is that given the existing thresholds there may be a feeling that most of the regulations, 99 per cent of the ones we put through, are minor regulations; therefore, why spend a lot of their very scarce time on this thing?

• 1605

Mr. Milligan: Why bother to learn about the system if they never have to apply it?

Mr. Dunnett: Well, I am not saying that. It is just a question of degree of involvement. The other thing may be the question of, let us see one and see what it looks like. But it is not one that has a big impact on our department, given the current threshold.

[Translation]

M. Dunnett: Je crois que l'une des difficultés réside dans le fait, naturellement, qu'il s'agit d'un nouveau programme et, comme vous le dites, seulement trois rapports pertinents ont été publiés dans la Gazette jusqu'à présent, de sorte qu'il est normal que certaines personnes n'en soient pas au courant.

M. Milligan: Avez-vous une idée sur la question de savoir si les groupes dans l'industrie que vous consultez dans le cours de vos activités de réglementation sont au courant du système d'analyse et en quoi il consiste?

M. Harkin: Je ne saurais vous le dire.

M. Milligan: J'ai une autre question. J'ai eu une impression d'après les témoignages que j'ai reçus d'autres ministères sur le programme en question jusqu'à présent, c'est que les personnes qui doivent faire cette analyse semblent assez bien versées dans la méthodologie, elles semblent la comprendre assez bien. Mais dans certains ministères, les cadres supérieurs, les consultants en matière de politique, semblent assez sceptiques à l'égard du programme. Ils ne comprennent pas la différence entre analyse des coûts et des rendements et analyse du coût et de l'efficacité; ils estiment qu'il est difficile de quantifier maladie, santé, vie. Tout le système leur semble incompréhensible.

Le président: Attention, attention!

M. Milligan: L'avantage de la discipline interne, la sorte de processus décisionnel qui consiste à examiner les coûts et les rendements que le programme d'analyse est censé injecter dans le processus d'établissement des règlements, ne semble pas avoir été accepté par les gens qui ont la charge du processus de réglementation. C'est peut-être accepté par les gens qui doivent faire l'analyse, mais cela n'est pas compris ni accepté aux niveaux très supérieurs du ministère. Il existe une impression que le secrétariat a peut-être fait du bon travail à l'échelle analytique dans les ministères, mais qu'il n'a pas porté suffisamment attention au fait qu'il faut être sûr que les cadres supérieurs comprennent la nature du système et comment il pourrait leur être avantageux d'élaborer des règlements sensés. Avez-vous quelques observations à faire sur ces considérations du point de vue du ministère de l'Agriculture?

M. Dunnett: Certainement. Je crois que les cadres supérieurs sont au courant de la politique. Toutes les informations que nous avons reçues, en autant que je le sache, du Conseil du Trésor se sont rendues au sous-ministre et ont trouvé leur chemin vers le bas de sorte qu'il doit très certainement être au courant des points de vue et de ce qui se passe. Dans notre ministère, et c'est une des choses dont Bill a parlé, si l'on songe au seuil actuel, nous avons l'impression que la plupart des règlements, 99% de ceux que nous appliquons, sont mineurs; donc pourquoi passer tant de temps sur ces choses?

M. Milligan: Pourquoi s'occuper du système si on n'a jamais à l'appliquer?

M. Dunnett: Je ne dis pas cela. C'est uniquement une question de participation. Mais ce n'est pas une question qui a une grosse répercussion sur notre ministère, étant donné l'état actuel des seuils.

[Texte]

The Chairman: Do you have any closing words you want to give us, or any advice on this matter?

Mr. Dunnett: I just want to clarify my view. It is a very complicated area, I find anyway; that is, I do think cost-benefit analysis is useful, particularly when it is applied to the most significant changes. I think it is most useful in terms of providing documentation on compliance costs of \$40 million, \$50 million, \$60 million, this sort of thing. It is very useful to have that information rather than just a rough idea that it is not good for the private sector. What we are trying to do is to streamline our operations to make sure the economists are dealing with significant changes and not getting buried in the more insignificant changes, which can be just as time consuming. I think in our view it is not as useful when you are talking about \$2 million or less.

The Chairman: I would like to thank you very much for coming back again. We have benefited a great deal from your information and the work you have done in this whole area of regulations, an exemplar in many, many ways. We are very grateful to all of you. It was nice to meet you this time, Mr. Dunnett.

Mr. Dunnett: Very good. Thank you very much.

The Chairman: Our next meeting is next Tuesday at 9 o'clock.

This meeting stands adjourned.

[Traduction]

Le président: Avez-vous quelques observations à faire pour terminer ou quelques conseils à nous donner?

M. Dunnett: Je veux simplement élucider mes opinions. C'est un domaine très compliqué, je trouve; je crois que les analyses des coûts et des rendements sont utiles, surtout lorsqu'elles ont trait à des changements importants; à des changements qui touchent la conformité aux coûts de \$40 millions, \$50 millions, \$60 millions, ce genre de choses. Il est très utile d'avoir ce genre de renseignements plutôt que simplement une idée approximative, à savoir est-ce bon ou non pour le secteur privé. Ce que nous essayons de faire c'est de simplifier nos opérations de façon à être sûrs que les économistes s'occupent de changements importants et non seulement des changements non importants, qui peuvent prendre tout autant de leur temps. A notre point de vue, je crois, l'exercice n'est pas aussi utile s'il s'agit d'un changement d'environ \$2 millions ou moins.

Le président: Je veux vous remercier d'être revenus. Ces renseignements que vous nous avez donnés nous ont été très utiles et le travail que vous avez accompli dans le domaine de la réglementation est très exemplaire. Nous vous remercions tous. Monsieur Dunnett nous avons été heureux de vous voir cette fois-ci.

M. Dunnett: Très bien, je vous remercie.

Le président: Notre prochaine réunion est mardi prochain à 9 heures.

La réunion est maintenant ajournée.

APPENDIX "RR-6"

July , 1980
le juillet 1980

Discussion Paper
Document de travail

TASK FORCE ON SERVICE TO THE PUBLIC
GROUPE DE TRAVAIL, SERVICE AU PUBLIC

Sponsoring Minister: Jean-Jacques Blais
Minister
Supply and Services Canada

Ministre promoteur: Jean-Jacques Blais
Ministre
Approvisionnement et Services
Canada

OBJECT

The object of this paper is to outline the progress made by the Task Force on Service to the Public in implementing its work program. The paper also seeks approval in principle for new initiatives designed to improve the means by which Canadians can gain access to the federal government and to a specific new action program designed to improve the actual delivery of service by departments and agencies. Guidance is also sought with respect to new approaches to Quebec.

BACKGROUND

1. In 1977 the original Task Force on Service to the Public surveyed private citizens and public servants to determine their attitude to the federal government, its services and the service delivery systems. The survey indicated (see Appendix "A") that:
 - the public has major difficulties in gaining access to the federal government to obtain services and information;
 - there is a serious lack of awareness of federal programs and services;
 - there is uncertainty about the actual role of the federal government in the community; and,
 - the public views the federal government and the public service as indifferent, hostile and insensitive.

Moreover, the quality of federal service delivery is perceived to be inferior to service provided by either the private sector or other levels of government.

2. As a result of these findings and the general dissatisfaction regarding the image of the federal government and the public service and to ensure corrective action was taken, the current Task Force was established, in late 1978.

CONSIDERATIONS

3. Regional alienation, whether it is in Western Canada or in the Maritimes, stems to a large extent from a genuine feeling that the Government of Canada only really exists in Ottawa. This perception of remoteness is continually encountered by the Task Force on Service to the Public as it works to make government more accessible to all Canadians. Counteracting this view and demonstrating that the federal government is

nearby and readily available to all Canadians from coast to coast is the axis on which all of the Task Force initiatives are based.

4. Evidence accumulated from two major surveys in 1968 and 1977, as well as from the Task Force experience, indicate, that the problems can be reduced to three categories:

- a) Access to government;
- b) Awareness of the federal government role; and
- c) The supply or delivery of service and information.

These issues effectively constitute the mandate of the Task Force.

5. The Task Force had a mandate and sufficient resources to directly address problems involving Access and Awareness and it therefore gave these two areas immediate priority. Considerable progress has been made over the past year. However, the task of altering the actual delivery of service is primarily departmental and the Task Force itself has only responsibility to inform, encourage and facilitate improvements. This has not proven effective and a new approach is being proposed in this paper.

MAKING THE FEDERAL GOVERNMENT MORE ACCESSIBLE

6. Over the past eighteen months the Task Force, with a staff of five, has directly attacked the problems of the access of Canadians to federal services and information. This has been launched on four different fronts:
 - i) Access by telephone;
 - ii) Access through in-person visits;
 - iii) Access through Members of Parliament; and
 - iv) Development of a comprehensive guide (Index) to federal government programs and services.

Access by Telephone

7. Canadians are recognized as among the heaviest users of the telephone in the world. Ninety-seven percent (97%) of Canadian homes have telephones. Further, the Task Force surveys and analysis indicate the telephone is the primary

method Canadians use to obtain information. Therefore, the first major focus of the Task Force was to improve access to the federal government via the telephone. In addressing this objective, the problems facing Canadians in using the telephone to access the federal government readily became evident. The problems are diverse and complex. In telephone directories the federal government is listed by organizational title rather than programs and services and frequently only in major centres. People in smaller communities usually only have the Post Office or an Employment Centre. Sometimes departments and agencies are listed under "G" for Government, often not. In some directories, especially in the West, the federal government simply does not exist. There are no standards and little conformity. People have no place to turn to obtain information as there is not a central information number. When individuals do find out where they are to call it often means they must call long distance. Often those most in need of assistance are least able to afford long distance telephone calls.

In response, the Task Force has initiated a comprehensive program to improve telephone access to the federal government. This program and progress to date is summarized below.

- a) Telephone directories can be an effective means of advertising programs and services offered by the federal government if they are properly listed. By sharply limiting organizational listings and adding the services offered by government, the listings become understandable. This modification of listings is now well advanced across Canada.
- b) The Task Force had the mandate to, and has initiated, with the assistance of the telephone companies, a new readily identifiable profile for the government in virtually all telephone directories across Canada. Each telephone directory will now contain a distinct government section, clearly and easily identifiable on blue pages and located directly between the white and yellow pages of the directory. These will contain all federal government listings and in addition to the normal departmental listings, programs and services are listed alphabetically under the names by which they are commonly known. By the end of 1981 all Canadian directories will include the blue pages and it appears that the provincial governments intend to take advantage of this initiative and include their listings in the blue pages as well.
- c) Owing to the fact that government offices tend to agglomerate in major urban centres, few services are available, through directories, to those in smaller towns

and rural communities. This is also, to some extent, true in large centres that are not government concentration points. For these people the federal government rarely exists in terms of their personal lives. This would change dramatically if information on the approximately 20 to 25 high volume services offered by the federal government were to be made available to them toll-free. Those services could be listed in the "blue pages" of every directory in Canada with access to the nearest office and thereby immediately provide a federal presence in every community in Canada. The system has been explored with telephone companies across Canada and, if approval is given, they are all prepared to assist the Task Force and the affected departments to develop the most cost-effective method of achieving the objective. Provincially, services such as this, or others like it, are offered now by seven provinces including Ontario, Quebec and the three Prairie Provinces.

- d) One of the by-products of blue pages is that they provide the opportunity for governments to advertise services or provide basic information. Many of the questions asked by citizens attempting to obtain a passport, a social insurance number, old age benefits, publications, or even unemployment insurance are "how do I do it" or "what do I do". Blue pages could describe simple steps to obtain a service which would reach a large audience and reduce the number of calls to departments. These pages can provide a good service and subtle reminder to Canadians of the services provided by the federal government.

Costs have not entirely been worked out with the telephone companies but they should be less than advertising in the yellow pages.

- e) The Task Force has initiated a federal/provincial central referral network to provide the final link in a total telephone system to assist those who cannot find the service they require. Cabinet endorsed a recommendation in 1978 to the effect that a system be developed to refer confused callers to the appropriate officer in the appropriate agency. The problem, of course, is that the public rarely knows which government to call much less which agency. Moreover, systems such as this are expensive. Two years ago, therefore, a pilot project was begun in Manitoba whereby the provincially operated Citizens Enquiry Service began to service both federal and provincial governments. The federal government trained the staff, monitored the quality and paid half the cost. The pilot was exceptionally successful and the extension to the rest of Canada was authorized in late 1979.

Tentative agreement has been reached at the official level with five of the remaining nine provinces and with both Territories. Of the other four provinces, only B.C. and Newfoundland seem to be posing any difficulties.

Funds were approved for the current fiscal year and it is expected that up to seven contracts can be signed by October.

It should be noted that when the referral service becomes federal/provincial, the contract is extremely clear that:

- the nomenclature represents both governments;
- staff training is conducted by the federal government;
- quality control is closely monitored by the federal government; and
- advertising of the system is by mutual agreement only.

ACCESS THROUGH IN-PERSON VISITS

8. The 1977 study into citizens' perceptions of government, which indicated there was widespread dissatisfaction with the quality of service, produced statistics that suggested many respondents preferred to deal with government on a face-to-face basis. The majority of those were younger Canadians or those who lived in smaller cities and non-rural areas.

In smaller centres, the federal presence is virtually non-existent. In small cities, it exists but is fragmented in such a way that a citizen can easily become extremely frustrated in finding the "right" place to deal with his problem. Studies also show that Canadians are ill-informed about jurisdictional responsibilities, either by department or by level of government, which compounds the aggravation.

Even in major centres, where there are federal buildings and activities, the problem of serving the needs of the public still exists. Major government buildings have failed in projecting a positive image of service or of communication. Experiments have been undertaken such as in Toronto's North York. It was unsuccessful and failed to answer fundamental questions of how facilities of this type should be managed, how should they be funded and, more important, what needs of the public should be addressed.

Information Canada attempted to address the over-all problem but suffered from having an omnibus type of objective -- a method to disseminate information, a book store, an enquiry facility and a federal focal point in major cities. Its creation, its mandate and its operation provoked criticism from all levels of the public, as well as suspicion and cynicism from government departmental information personnel and politicians.

Recognizing the need as well as the diverse problems, the Task Force initiated a substantial study (see Appendix B) which demonstrated that there were a number of different opportunities available to provide a satisfactory over-the-counter enquiry service. In view of the range of options, the Task Force proposes that a pilot study be undertaken, using a variety of approaches, to determine the level of service, the cost effectiveness and market penetration levels required to meet the needs of Canadians.

Because of the unfortunate Canadian experience with programs designed to meet this need in the past, this proposal provides the most viable opportunity to attack the problem and to develop an approach for solving it.

It must be emphasized that this proposal, with its options, was carefully developed to avoid the pitfalls and criticisms of Information Canada. These options are uniquely developed to respond specifically to demands for information made by citizens. This avoids the multi-purpose objectives of information dissemination, resource centre and response systems that caused so many difficulties with Information Canada.

9. In developing this proposal, a wide range of enquiry services were examined to determine the level of service provided, the kind of facilities required and the demands placed on them by users. This examination defined three basic levels of service:
 - remote information providing facilities such as publication displays in supermarkets or more sophisticated facilities that could include more detailed reference documentation;
 - referral facilities where enquiries would receive some discussion to clarify the question and then would be referred to an appropriate person, document or location;
 - information counselling where the enquirer would be given information, advice and assistance in dealing with the specific problem.

10. Four options evolved.

- a) Walk-In Centres which would provide in-person contact with staff ranging from one with volunteer support to three or four paid employees. Equipment and resource facilities could include: telephone, reference books, government books, directories, card indexes, computer systems such as Telidon, and shelves of publications.
- b) Information Carrells -- a partly enclosed shelf, counter or desk -- with reference material and equipment available. These could be located in shopping centres, building lobbies, Post Offices, Employment Centres and public libraries. A variation could include use of publication displays in supermarket chains, taking advantage of high traffic volume.
- c) Mobile enquiry systems which could be one of the following three:
 - i) A travelling van equipped as a walk-in reference facility with qualified staff which would travel a particular route visiting smaller communities on a regular basis;
 - ii) An information officer travelling among small communities using a car and carrying necessary reference material, using local telephones for back-up and perhaps carrying a portable computer terminal; and
 - iii) Exhibits and displays which would be operated out of a larger enquiry centre in the region as an extension service.
- d) There are a number of government agencies that now have clearly identified store front locations. Information specialists working in these offices could be trained to respond to enquiries about all government departments, not just those of their own. In a designated number of strategic locations in various government departments, particularly in regional offices, there would be specially-trained individuals who would, in effect, be individual "enquiry centres".

None of these would detract or undermine the vital role of Members of Parliament. They would, rather, provide a valuable support capability in assisting Members' staff meet the needs of the constituents.

11. It is proposed that a pilot project be developed, incorporating all three levels of service, which would be carefully managed and monitored for a period of one year to serve as a guide for Canadians.

The pilot project would include 90 carrell-type of enquiry facilities in small communities and in shopping centre environments across Canada; utilization of existing departmental store front offices in nine medium to large sized cities; staffed walk-in centres in medium sized cities, and one fully integrated facility in a major western Canadian city.

Even though this would constitute a pilot project, there would be a growing awareness of the federal presence which emphasizes the need for the use of a corporate identity in association with the program.

ACCESS THROUGH MEMBERS OF PARLIAMENT

12. Traditionally Members of Parliament have been a source of assistance to individuals trying to approach the federal government. This role has been enhanced and the Members have become even more involved, as a result of the development of the constituency office.
13. In November 1979, Cabinet asked the Task Force to examine ways and means to improve the access citizens have to their Member of Parliament and to determine what assistance Members would like to have in performing this function.
14. The Task Force has surveyed some constituency offices and, more recently, met with the House Standing Committee on Management and Members Services. The Task Force also initiated, beginning in late 1979, the practice of having Members' constituency offices listed in all telephone directories under the blue pages.
15. The results of the meetings indicate that constituency offices would benefit from a more structured approach to the flow of information to them. They would also benefit from toll-free telephone access, especially in the rural areas, and a directory of federal government offices services and programs tailored to the local area.
16. The Standing Committee made it clear Members were responsible for their own services but they would appreciate the assistance of the Task Force. Members also made it very clear they believed they had a principal role in providing assistance to those wishing to gain access to government.

17. The Task Force gained a significant understanding of Members wishes during the meeting with the Standing Committee and agreed to prepare a report including some proposals designed to assist constituency offices. The Task Force was invited to visit several more constituency offices prior to preparing the report, which was scheduled for October.

INDEX OF GOVERNMENT PROGRAMS

18. Information services, of course, are only as good as the data available. It was soon discovered there was no central reference point or documentation on federal programs, services, and offices. To fill this important gap, an information data base on the federal government, its programs and its services was created and the first comprehensive Index of Federal Government Programs and Services was published. This Index is a major catalogue of federal programs and services with pertinent information on each. It includes a detailed cross referencing system. Improvements are now being made in the second revised edition and demand for it is strong. The Task Force is also computerizing the Index data so that it can be available for access by remote computer terminals as well as in regularly revised hard copy editions. The Index, like the telephone referral system and the "blue pages", has filled a major gap in bringing together information on, and access to, the federal government and its services. Despite some initial resistance from line departments, the Task Force is now receiving generally good cooperation on the Index to the point where the "known" programs are now steadily increasing from unsolicited sources and indeed most departments and agencies are now viewing the Index as an increasingly useful asset.

AWARENESS

19. All the initiatives and proposals outlined in the access activities of the Task Force serve the two-pronged need of bringing government closer to the people and making it more responsive to individual needs. The plan is not complete, however, without providing for the creation of an awareness among Canadians that the federal government is undertaking these activities.

To meet this need, conscious effort is necessary to develop a "corporate identity" for the federal initiatives resulting from the Service to the Public mandate. This identity must be bilingual and highly flexible in application, so it is essential that it contain a strong symbolic element that is both memorable and inherently communicative. The ideal symbol will both express the government's desire to serve and

challenge public servants to deliver what the government promises. Foremost in the development of a corporate identity is a name and a system of identification for the federal initiatives ranging from government telephone listings to enquiry centres. In recognition of the urgency of this need, the Task Force has initiated action to develop a system to meet these requirements. As the ingredients of this system become known, they will speak silently but forcefully that the federal government is nearby, is responsive and is making a visible contribution to individual Canadian's lives. Through use, new government actions on behalf of the citizen would be instantly and effectively identified. The use of senior managerial staff in resource centres would translate the faceless bureaucracy into "people in your own neighborhood" who understand local issues because they live among them.

20. In addition, it is essential that federal government managers in localities outside Canada, especially provincial capitals and major centres form management resource teams. These teams would fill a major gap in both the access and delivery systems being proposed in this paper. They would provide a vital link between Ottawa and the regions and provide a focus for local government activity to bring some unity to federal government actions.

The task of these teams would be to:

- Test guidelines and policies involving public servants and their relationship with the general public to ensure that the proposals are viable and practical in a regional setting;
- Provide advice to government on issues requiring changes in broad administration policies as they affect the public and on methods of dealing with matters of regional concern;
- Maintain a close monitoring of the access initiatives;
- Provide advice and leadership required to influence attitude development and change;
- Exchange information on new and successful service initiatives;
- Provide federal presence in community activities as now is done by representatives of most major private firms; and
- Provide a public affairs orientation, with regional sensitivity, to federal initiatives.

IMPROVING THE DELIVERY TO THE PUBLIC OF FEDERAL SERVICES

21. The magnitude and complexity of the task of stimulating and effecting significant change in the delivery of federal services is imposing. The survey conducted by the Task Force in 1977 indicated that the general public sees the federal public service as:

- indifferent,
- hostile, and
- insensitive.

Further, the current and planned efforts to improve access to government may actually result in further entrenchment of these adverse public perceptions if the improved access is not accompanied by a more responsive and sensitive delivery system. The Task Force does not believe significant lasting changes can be wrought by short term projects, and an advertising or PR approach to the problem could quite easily backfire and worsen the government's image.

22. In the delivery of government services, the Task Force believes there is an urgent need for a major philosophical reorientation that would place emphasis on client service and satisfaction rather than on meeting suppliers' desires. In other words, adopting a private enterprise approach to serving the customer.
23. There is evidence that the public perception of the federal government and its programs and services is significantly affected by the degree of satisfaction the individual feels after a transaction with a department or agency. This factor is not influenced by the nature of the transaction. Service offered by National Revenue - Taxation, was considered to be superior according to the surveys, for example. In spite of this fact, however, there has never been a concentrated or directed effort to build a comprehensive approach to the delivery aspect of government programs or services. Many departments and agencies have undertaken initiatives designed to improve their service delivery but few have been based on clear policy with guidelines and standards or even basic marketing principles long practiced by the private sector.
24. The resolution of problems related to the quality of service delivery is by its very nature long-term and complex. The Task Force has taken some time to assess the approach to the issue that will have the most impact over the shortest period of time. The major considerations are that:
- a) each department and agency has unique service and information delivery requirements; but

- b) there are basic concepts and principles that are central to the marketing and retailing of services whether they are informational, regulatory or product oriented.

25. Elementary questions concerning the public itself must be answered. For some government services, the relevant segment or sector of the public being served is self-evident. But for many others, the dimensions of public interest or demand are not at all obvious. In effect, the "markets" for many government services seem to be poorly defined. Our first step in seeking to improve delivery is therefore to develop guidelines and procedures for effectively measuring service markets in order to determine the dimensions of demand, demographic distributions, trends, motivations, frequencies and the physical processes by which services are obtained. Only when these basic market descriptions have been developed can sensible assessments of service delivery be made.

A second and directly related step is that of setting standards of service. Here too, there are obvious and not-so-obvious cases. Some government departments, such as Health and Welfare, render what can genuinely be described as services in the sense that they deliver positive benefits, often at little or no cost to the recipient. In these cases, it is reasonable to measure adequacy of service in terms of customer satisfaction. But other services involve only broad and impersonal benefits or information and still others, such as Customs, are entirely regulatory and clearly cannot be measured entirely on the basis of customer satisfaction. With these distinctions in mind, guidelines and procedures could be developed so that each department and/or service unit can formulate its own particular standards of measurement for its services.

26. The recommended approach is at once a bold and a controlled initiative. To a significant degree, the scope of the project involves breaking new ground and, consequently, when this is considered along with the sheer size and diversity of the federal government, the approach must be a gradual process. Momentum can pick up as experience is gained and success demonstrated.

The proposed approach focuses on four distinct and key aspects of the service delivery system. These are:

- i) the development of a framework that will provide departments with a capacity to take a market-oriented approach to their service delivery. The focus will be on adapting the elements of the normal private sector approach to public sector needs and an assessment of their usefulness under a variety of circumstances.

- ii) the assessment of departmental performance in, and commitment to, delivery services to the public. The focus will be on developing and implementing guidelines on service delivery which will be used by departments to assess the extent to which they are meeting established goals of service delivery. Where departments do not have adequate goals, and standards, the guidelines would assist them in establishing these performance criteria.
- iii) the development of strategies and processes to improve service delivery. The focus will be on developing and implementing guidelines to assist departments in diagnosing their service delivery problems and to develop specific approaches (strategies, processes and corrective actions) to rectify shortcomings and to improve service delivery.
- iv) those individual public servants at the point of contact with the public. The focus will be on behaviour and attitudes to obtain a more responsive and sensitive personal contact with the federal government.

A keynote of the entire approach is that the Task Force will emphasize the positive and constructive benefits to be obtained from a better relationship between individuals, the various communities of interests, and departmental programs.

27. The Task Force recommends the government move into the full scale implementation of this program in three phases.

Phase I. This would be an intensive six month effort to develop, and conduct preliminary testing of, the specific guidelines and programs for improving service delivery. A report to the Cabinet would be made at the end of this phase which would then form the basis, depending on the decisions of Cabinet, for distribution throughout the government as a position paper on "Service to the Public". The conclusion of Phase I would mark the commencement of a major program to sensitize federal departments to the importance the government places on improving service delivery and, through this, relations with the public.

Phase II. The guidelines and programs (eg. training programs) developed in Phase I should be subjected to six months of in-depth testing in three or four departments or major programs. At the conclusion of this Phase, the guidelines and programs would be evaluated and revised and made available for use throughout the federal government.

Phase III. Following the completion of Phase II, the entire program would be extended to all federal departments and agencies. The implementation of the guidelines and programs would be the responsibility of each department and the role of the Task Force would be to monitor progress, maintain an information system and provide assistance as requested.

FINANCIAL CONSIDERATIONS

28. Access by telephone.

- a) Improving the directory listings and introducing blue pages create a substantial cost to the telephone companies across Canada. There are charges for new paper stocks; changing the listings, the location of the pages and the interlisting of communities in one section. Most telephone companies charge for changes in directory listings and the costs of taking this initiative would be high. For example, Bell Canada could charge \$17 for each change from a departmental to a service listing in each directory in Ontario and Quebec. The total costs to telephone companies across Canada could be as high as approximately \$1.0 million. A continuing annual cost of approximately \$500,000 could also be anticipated. An agreement has been reached with Bell Canada to waive these charges. Bell, it is believed, has done so on the understanding that the federal government intends to proceed with the full package including the Equal Access feature.
- b) The major new cost implied by this paper involves the proposed service that will enable all Canadians to gain toll-free access to approximately 20 major services offered by the federal government. Based on data compiled as a result of experience in Ontario from information received from Bell Canada, (see Appendix "C") it is anticipated that this service will cost approximately \$2.0 million when it is fully implemented in 1982-83. It must be implemented gradually as it will depend entirely on cyclical telephone directory publication dates.

This is not necessarily a net addition as some services such as Income Tax and the Business Information Centres now exist. There would also be some significant indirect savings from a reduction in correspondence. As each department would pay their own costs, the average per service would be approximately \$100,000, annually assuming equal demand. There has been no attempt made to value the benefits obtained from increasing services to the public in this manner.

- c) Costs for directory advertising are not known at this time. Moreover, it would be expected that they would be borne by departmental public affairs budgets. The main point in this paper is to establish the potential of the feature and to obtain approval for the Task Force to pursue it with telephone companies and the relevant departments and agencies.
- d) The federal/provincial telephone referral service was costed out in 1979 at approximately \$750,000 for 1980-81 and \$900,000 for 1981-82. Experience in negotiations indicates that this estimate was accurate, according to present knowledge of demand.

29. Access through "In-person" visits.

The studies conducted on the development of a system of enquiry centres produced a range of alternatives for pilot projects. The principle involved is, of course, that demand, market penetration management issues, productivity and cost effectiveness cannot be determined with any precision at this point. The recommended tests or pilot projects would cost approximately \$1.4 million over 1980-81 and 1981-82. Of this, approximately \$900,000 would be additional funds. The costing would be as follows:

| | \$ (000) |
|---|-------------|
| - Two walk-in centres (cities of 500,000 - 1 million) | 244 |
| - One small walk-in centre (cities of 100,000 - 500,000) | 93 |
| - Three at shopping centres (varying sized communities) | 135 |
| - Ninety carrells (varying sized communities) | 55 |
| - Eight itinerant services (rural) | 153 |
| - Nine departmental enquiry centres (existing facilities in pilot regions) | 189 |
| - Design, evaluation and administration | 500 |
| | <hr/> 1.369 |

30. The Task Force with an allocation of \$1.3 million in 1980-81 and \$2.1 million in 1981-82 would require new funds in 1981-82 only to establish the enquiry centre pilot projects.

31. Departments and agencies would only be required to pay costs ranging around \$200,000 in 1980-81 as directories containing the new numbers will only begin to be published in early 1981. This would be about \$10,000 per program and could probably be absorbed. In 1981-82 the system would not be fully complete until very late in the year and an average of approximately 50 to 60% of usage would appear reasonable based on the Ontario experience or \$50,000 to \$60,000 per program. The full \$2.0 million need not be applied until 1982-83. It should be noted, as well, that departments with existing Zenith services have them now budgeted for.

FEDERAL/PROVINCIAL CONSIDERATIONS

32. All provinces have been consulted on all aspects of the proposal with respect to the Access Project. While the discussions have been with officials, ministerial views have been sought in all provinces except Saskatchewan and British Columbia. In no case has there been direct or vocal opposition and, in fact, with the exception of British Columbia and Newfoundland, there is substantial enthusiasm. Provinces are changing their approach to match the lead of the federal government. In British Columbia and Newfoundland the evidence of other provinces support will influence their decision and they will likely participate. The two Territories have also agreed to participate.
33. The one significant exception to the work that has been done on the telephone system concerns the Province of Quebec. Using Bell Canada as an intermediary the "blue page" concept and service listings have been implemented and the Montreal book due next November will contain consolidated government listings. No recent action has been taken, however, to negotiate a toll-free referral service that would be federal/provincial by nature. Initially, Quebec was included with the other provinces when the negotiations began in 1979. Communications Quebec indicated great interest and several preliminary discussions were held. No details or cost sharing arrangements were worked out. When the written expression of intent was sent to all provinces in early 1980, Quebec was included. No further communication has been initiated although Quebec responded to our written offer with a written agreement to negotiate.
34. Negotiations with Quebec will be difficult. It has an expensive but effective information system. It could handle federal government calls easily. The difficulties, of course, lie with the nature of their response. On the other hand, Quebec cannot be left without a referral system and to build a unilateral federal system only in Quebec would be expensive,

obvious and basically unfair to the public who would have to make two or more calls if they became confused and called the wrong government for help. Our proposal is that we proceed with the negotiations and that we offer a system that is roughly compatible with that worked out with Ontario. The elements are:

- a) For information (referrals) on federal government programs and services the Quebec resident would (as in Ontario) be directed to call "Zenith Canada".
- b) The Zenith operator would place the call to the appropriate Communications Quebec information technicians.
- c) The information technician, recognizing that it is a federal government call would answer "Government of Canada" and refer the caller to the nearest appropriate federal government office. In most cases it can be switched at no cost to the caller.
- d) A close monitoring of the system would ensure that federal government interests are maintained.

While this system would be slightly more expensive than in most provinces, it would be cost efficient as it would be less expensive than a unilateral federal system on even cost sharing the Communications Quebec budget. We would be charged only our easily identifiable line costs plus a small part of the direct costs of hiring and training a very few more information technicians. In addition, it would be almost identical to the Ontario system.

INTERDEPARTMENTAL CONSULTATIONS

35. An Interdepartmental Advisory Committee on Service to the Public was created in 1979 to review and comment on the work plan and progress of the Task Force. All the work undertaken by the Task Force has been endorsed by the Board and there have been periodic progress reports. In addition, the Deputy Minister - Services wrote to all Deputy Ministers and some head of agencies in April and May 1980 outlining the work of the Task Force in general and asking for support. The response was positive and each department and agency has assigned a senior official to work with the Task Force.

ALTERNATIVES

36. It is difficult to establish alternatives to providing toll-free access to key federal government services. The system that is proposed is essentially interrelated.

The problems are:

- a) If there is to be no toll-free service then the listings in directories can only include local numbers. If the service is not available locally then it cannot be listed and the federal government, consequently would again disappear from many directories.
 - b) If there are no toll-free services then the incentive for telephone companies to provide special blue pages would be considerably reduced and it would be difficult to get them to cooperate.
 - c) If there are no toll-free numbers the call load would shift to the central toll-free federal/provincial referral service. This is a more expensive form of service and the costs would escalate quite rapidly.
37. There are three possible alternatives to the proposal for field-testing a variety of facilities to handle face-to-face enquiries:
1. Take no action, leaving the present situation unchanged;
 2. Conduct another study centering on a rationalization of the various specialized services being offered by individual departments for specific clientele; and
 3. Use resources already approved for market testing an amalgamation of the existing "store front" facilities with a general inquiry service.

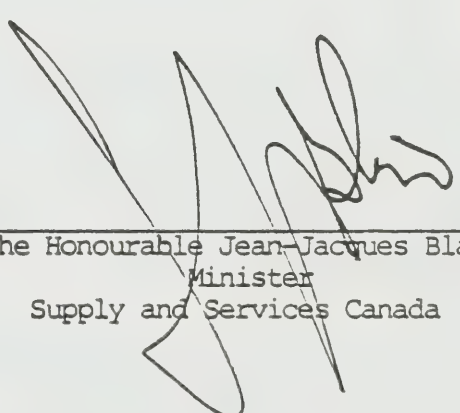
Accepting option two provides the opportunity for additional research but incorporates no provision for developing a federal presence. It would indicate how the needs are now met without opening the way to improving service. Option three offers a fragmented federal presence in certain major cities without any assurance that Canadians are getting answers to their problems. The kind of service provided may be far different than the demand and there is no flexibility to test the variations that could be available.

38. All proposals contained in this paper are, in themselves, public affairs oriented in that information is being provided to Canadians and their access to government is being improved. In addition, public relations activities should take place at the launch of each service and then progressively keep the public aware of progress.

It is proposed that the Minister make the announcement, supported by press releases and broadcast material, of each

major thrust. For example, the Minister would announce that toll-free telephone service followed by regional statements as the system became operation. In the same way, an announcement and appropriate follow-up would be made on details of the inquiry centres. Speaking platforms would also be sought for the Minister to explain or announce the various aspects of public access and service delivery as they became operational. While public servants are exposed to all other public relation initiatives, some will be aimed specifically at the public servants to ensure that they are fully informed. Articles for departmental publications, proposals for the Incentive Award Board and other initiatives are proposed.

A comprehensive public affairs schedule, involving all media, will be developed to ensure that maximum exposure is obtained over time.



The Honourable Jean-Jacques Blais
Minister
Supply and Services Canada

APPENDIX "A"

TASK FORCE ON SERVICE TO THE PUBLIC

The Task Force on Service to the Public was set up in July 1977, as part of the government's growing concern with the quality of service provided by the federal Public Service. The Task Force's terms of reference were to study and report on the quality of the federal government's service to the public and the public's perception of that service. To gather the necessary information, a national survey of over 2,200 Canadians was conducted. The Task Force disbanded following the publication of its findings and related recommendations.

The Task Force found that while many Canadians are satisfied with their direct dealings with the federal government, there is all too often the feeling that it is remote and inaccessible. It was found that those citizens who had experienced satisfactory contacts with the federal government were more favourable in their assessment of the entire Public Service. For example, respondents indicated satisfaction with 75% of their contacts with the federal government within the survey period. In addition, two thirds of the respondents expected that they would be treated fairly by a federal government office if there were some problem they had to take to them.

There is an apparent and somewhat surprising paradox therefore, between the views the public holds as to the adequacy of service they personally have received in their individual dealings with the public service and, conversely, their general perceptions of the quality of service and the calibre of the public service, many of which are reflected below.

In general, the Task Force found that:

- (i) The public approached government apprehensively. They expect that there will be an adversary encounter and that "things will not go right".
- (ii) There is an attitude prevalent that the public has a right to expect the public servant to have all the answers and to do most of the work in any transaction. The public takes a "passive" approach to its own responsibilities and therefore when the public servant requires a form to be filled out or must obtain additional information he is perceived to be offering poor service and to be entangled in "red tape".

- (iii) The government is perceived to be a poor employer from the point of view of delivering a high quality service. It does not exact sufficient effort from the employees and complaints invariably disappear into the system. Government cannot lose "business" and therefore it cannot be effectively "hurt".
- (iv) The public is suspicious about public servants, seeing them as poorly motivated and substantially of a lower social strata than those working in the private sector.
- (v) The federal government is remote - more so than provincial or municipal governments. It also tends to be anonymous. This leads to less personalized service and more difficulties.
- (vi) The public generally is unaware of the programs and services offered by government with the exception of the major service areas such as Post Office, Taxation, etc. In general, except for those major services, access to government was considered a major problem - especially if the individual was trying to obtain information by telephone. The major concern was the problem inherent in finding the right person.
- (vii) One of the significant concerns expressed, one related to access, was the difficulty in being served promptly and effectively in government offices. Lineups and the lack of clear identification of the right place to go for help were frequently cited.
- (viii) Another major issue is "citizen satisfaction" - satisfaction at the end of a transaction. The general view was that if there was any complication in any transaction, the potential for disaster was high. There were, in this area, two strong indictments of the federal public service - a straightforward lack of ability or knowledge on the part of the public servant, and a real lack of sensitivity to the needs of the "customer". It is this latter criticism that led to the most bitterness amongst respondents.
- (ix) The public perception of public service is that it is poorer than it was in 1968, public servants are not as helpful, and service delivery is poorer than that of any other level of government or any major private sector corporation.

The Task Force originally was a part of Treasury Board for it was conceived as a part of a thrust toward policy development that would include effectiveness indicators. Following the re-establishment of

the Task Force in December of 1978, it appeared as though it would need to take on operational responsibilities, it was considered more appropriate for it to be transferred to a service-oriented agency. The transfer to Services was also seen as a gain as it provided an opportunity for the Task Force to benefit from the personal direction of the Deputy Minister and to have more rapid access to the Minister and Cabinet.

Starting in 1979, Task Force members visited regional directors, program managers and information officers in all regions of Canada to discuss progress made by departments and central agencies and to learn of continuing matters of concern.

Also at this time an Advisory Board on Service to the Public was created to ensure that all departments and agencies with a significant service operation were aware of the activities of the Task Force and participated in its direction.

The work program of the Task Force was approved by Cabinet in November 1979.

SERVICE TO THE PUBLIC

A STUDY OF ENQUIRY SYSTEMS

DPA Consulting Limited

June 13, 1980

TABLE OF CONTENTS

| <u>SECTION</u> | <u>PAGE</u> |
|--|-------------|
| SUMMARY & CONCLUSIONS | |
| 1. INTRODUCTION | 1 |
| 2. ENQUIRY CENTRES | 3 |
| 2.1 Definition | 3 |
| 2.1.1 Level of Service | 3 |
| 2.1.2 Means of Communications | 4 |
| 2.1.3 Level of Access | 4 |
| 2.1.4 Sponsorship and Jurisdiction | 4 |
| 2.1.5 Source of Financial Support | 5 |
| 2.1.6 Extent of Accountability | 6 |
| 2.2 Types of Enquiry Centres and Enquiry Modules | 7 |
| 2.2.1 Walk-In | 7 |
| 2.2.2 Carrell | 7 |
| 2.2.3 Mobile Enquiry Systems | 8 |
| 2.2.4 Departmental Public Enquiry Service | 9 |
| 2.3 Information Technology | 10 |
| 3. THE PRESENT SYSTEM SUPPLY AND DEMAND OF GOVERNMENT INFORMATION SERVICES | 11 |
| 3.1 What is the Demand for Information from the Federal Government? | 11 |
| 3.2 The Supply of Information on Government Services | 14 |
| 3.3 Shortcomings and Gaps in the Present System | 16 |
| 4. DESIGN CONSIDERATIONS | 18 |
| 5. PROPOSED OPTIONS | 19 |
| 5.1 The Logic | 19 |
| 5.2 The Five Options | 20 |
| 5.3 Costs of an Enquiry System | 29 |
| 6. COSTS AND BENEFITS OF A TOTAL PROGRAM | 34 |
| 7. THE PILOT PROGRAM | 35 |
| 7.1 Research Program | 36 |
| 7.2 The Test Program | 37 |
| 7.3 Procedure for Implementation | 37 |
| 7.4 Timing | 37 |

SUMMARY AND CONCLUSIONS

Summary

It is the purpose of this study to review the delivery of service to the public through enquiry systems and enquiry centres, to develop potential alternatives and to propose a pilot testing program. Enquiry systems here exclude phone-in systems, because of already existing federal/provincial arrangements in this field.

A broad and innovative range of physical facilities and organisational arrangements for enquiry centres has been developed and examined. As part of this study, the need for enquiry centres and systems has been addressed from both the demand and supply aspects. Finally, a pilot program has been developed and recommended to evaluate within a structured research design the various costs, benefits, effectiveness and design aspects of each option.

The physical facilities for in-person visits include:

- Walk-In Centres (offices, store fronts)
- Itinerant Information Officers (visiting communities by car or van)
- Carrells (unattended counters or desks equipped with information resource facilities)
- Departmental Public Enquiry Services (information specialists attached to a government department regional or local office).

These facilities are introduced into a set of five organisational options with different jurisdictional relationships and featuring a particular design characteristic:

- A. Federal Presence: a single coordinated government-wide system, fully funded and operated by the federal

government and with wide national coverage.

- B. Multi-Government: federal/provincial/municipal sponsorship and joint operation.
- C. Community Based: organized and operated by local community with some federal involvement.
- D. Accountability: incorporating two-way information flow (to and from individual citizens) and political representation.
- E. Departmental Public Enquiry Service: operated by each federal department individually, with information specialists available to answer questions and direct enquiries across the whole federal government.

For each of these modules on facilities, and options, the actual level of service provided directly to the enquiring citizen could vary from a simple referral to the correct person, address or phone number, to providing substantial assistance in search for information, counselling people regarding their problems and helping them fill out forms. The specific level of service provided is a policy decision and one which the government may decide to move into gradually. The key is that the level of service can vary by policy decision of the government -- it is not locked into the physical or organizational arrangements.

The full operating cost of Option A is estimated at \$7.5 to \$8 million and costs approximately \$0.40 per person of population covered.

A pilot program is proposed which, with research, design, field testing and evaluation is estimated to cost \$2.3 million over eighteen months.

Conclusions

A variety of studies and surveys have shown that there is considerable public dissatisfaction in dealing with the large and complex federal government organization. Despite the enormous number of enquiries received by the government every day, there is no coordinated or consistent system provided to handle this traffic. It is important to recognize, however, that there are both risks and opportunities in attempting to deliver the required service to the public.

The risks arise from establishing an information system that does not provide the information and services required to satisfy the particular needs of enquiring citizens. There are also inherent risks in any system that provides more and better information on a broad scale but is not accompanied by systems providing for feedback from the public and for improving the design or delivery of actual federal services and programs.

The opportunities exist in the variety of ways that the information needs of the people can be recognized and dealt with. This study notes the large flow of enquiries to government for answers to citizens' questions and the types of assistance that people need -- and shows why the present system breaks down.

The evaluation component, incorporated in the Pilot Program is proposed to ensure that care is taken to develop an information and assistance program that will respond to the needs of the people and at the same time satisfy government objectives.

1. INTRODUCTION

In April 1980 DPA Consulting Limited was asked by the Task Force on Service to the Public to conduct a study of Enquiry Systems, to examine present and past experience of others in this field, to develop alternate enquiry systems for the federal government, and to propose a pilot program.

Studies and surveys undertaken by the Task Force and others have shown that there is a low level of awareness throughout the Canadian public of the many services provided by the federal government. Moreover, in many cases those in need of assistance are not sure where to go to get the help they require. Government regulations are increasing and the need for providing the citizen with easy access to government information over a wide range of topics is steadily growing. Most individual federal government departments have regional offices where the public can go for assistance. However, the federal government has no convenient one stop place for citizens throughout Canada to visit, to get information about any or all programs, regulations and activities. The results of these studies and surveys indicate that the federal presence, particularly in Western Canada, is not perceived by the public as positive, effective, efficient or even easy to access.

As a first step in the field of direct contact, the Task Force conducted studies and commenced negotiations for the implementation of Enquiry Systems in Canada based on the telephone system. Efforts by the Task Force to establish a telephone based Enquiry System were well advanced by April 1980. DPA was required therefore to focus this study

to other personal contact systems, such as Walk-In Centres and Information Officers in readily accessible places which are conveniently located for the maximum number of Canadians throughout the country.

This report begins then with a definition and description of Walk-In Centres and the various forms these may take throughout Canada to ensure the maximum access of citizens to reliable and useful information on the federal government and its various programs, services and activities. The report concludes with a recommended pilot program to move as rapidly as possible to test the various alternatives and the ways in which they can best be linked in an effective and efficient national system.

2. ENQUIRY CENTRES

2.1 DEFINITION

An Enquiry Centre is a facility designed to respond to public enquiries for information concerning government programs, services, activities, regulations and organizations. Enquiry Centres may vary in size and nature in:

- the level of service provided;
- the means of communication with the public;
- the level of access afforded to various segments of the public;
- the sponsorship and jurisdiction under which the unit falls;
- the source of financial support;
- the extent of accountability.

2.1.1 Level of Service

The level of service can vary from; a quick referral of an enquiry to another person or telephone number, to a counselling or problem solving session or other direct assistance (eg. help in filling out a form) of an hour or more, to a research or data gathering activity stretching over several days. For purposes of planning, the service given has been classified into three levels as follows.

Level I - Referral only. The enquiry may require brief discussion to clarify the question, then a referral is given to an appropriate person, a document or other specific reference. Contact time on average is three minutes.

Level II - Information search and retrieval, and follow-up response. Enquiries require some diagnosis and discussion and search for the most suitable source of information to

resolve the problem; several follow-up calls (e.g. to the responsible program agency) might be required, or some search through reference material. Time for this level of service is an average of 15 minutes per enquiry.

Level III - Service Centre. This level of service provides information, research, advice and counsel to enquirers to assist them to resolve problems and search for and compile data as required. It is not simply a referral or an information centre, but more appropriately a Service Centre and may operate some services, either without direct charge or on a cost recovery basis. Time for this level of service on average would be up to 1 day.

2.1.2 Means of Communication

Telephone enquiry systems, using Zenith and WATS lines are already being developed by the Task Force to operate as federal-provincial systems. In the Walk-In Centres it is planned to have telephone service available to the staff of the Centre, where the staff member would have access to the resource network to seek information. The telephones in the Walk-In Centres may not be available directly to the public -- normally they would use the federal-provincial system directly themselves from their home, place of work or elsewhere.

Basic to the various Enquiry Centre models considered here is the "in-person" contact.

2.1.3 Level of Access

Ease of access to the Enquiry System is a necessary design characteristic and requires that accommodation be provided for all citizens to use the service. This means that both official languages must be served, facilities for the handi-

capped be considered in the design of the premises, various socio-economic groups be provided for, and remote areas be also considered if universal service is to be made available.

2.1.4 Sponsorship and Jurisdiction

To a significant extent the general public does not have a precise idea of the jurisdictional differences between, and the consequent services provided by, the various levels of government in Canada (i.e. federal, provincial and municipal).

To a considerable degree therefore the public would be better served by having a central point of access for all (or most) public services irrespective of the jurisdiction. There are already in existence Enquiry Centres sponsored and funded by the various provincial and municipal governments across Canada and as well there are many more which are sponsored by community organizations. The latter are usually organized on a voluntary community basis with a board of directors of interested citizens. The federal government has already directly assisted in the establishment, operations and even the funding of some of these provincial, municipal and community based enquiry centres -- albeit on an ad hoc basis. Enquiry centres which incorporate direct co-operation with, or even joint operation by, other levels of government and community based organizations may well provide a higher level of service to the public. The opportunity for such a co-operative approach is raised here and would be further tested in the Pilot Program.

In France an information service is provided by private enterprise on a subscription basis. Private enterprise is another source of jurisdiction, and consideration should be given to contracting out the information service.

2.1.5 Source of Financial Support

Depending on the jurisdiction, level of co-operation with other governments and community based organizations, the financial support for Enquiry Centres can vary. For citizens' information and referral systems now in operation the sources of support include: community funds (e.g. United Way), municipal funds, provincial grants and federal grants. There are many enquiry centres, which do not receive federal money, that receive and respond to questions from citizens about federal programs, services and regulations. As an example, the 54 Community Information Centres in Ontario estimate that currently 15-20% of their calls refer to federal matters. Their financial support comes from United Way, municipal and provincial sources.

2.1.6 Extent of Accountability

In an information referral or Enquiry System the citizen is at the end of the line of information flow. It would be helpful to build in a citizens' response mechanism which provides some measure of accountability for the services rendered. One of the Enquiry System options presented (D) includes the Member of Parliament in the Enquiry Centre organization as a representative of the political process. In this arrangement, the citizen is no longer at the end of the line but an integral part of a system with government accountability and a citizens' response mechanism built in.

Considerable innovation may be required to determine an acceptable operational solution to this option:

- the MP, or his office, must have a meaningful role in the system to ensure a strong and independent feedback for citizens' views and complaints on specific services and programs to ensure a meaningful concept of "accountability"

- while not adding any massive new workload to the already heavy responsibility of MP's and their staff;
- care must be taken to ensure confidentiality of material and to protect the objectivity of departments.

If these, and other, problems can be overcome, there may be exciting possibilities for this option or variations thereon.

2.2 TYPES OF ENQUIRY CENTRES AND ENQUIRY MODULES

Walk-In Centres and other in-person Enquiry Systems fall into four major groups -- Walk-In, Carrell, Mobile Service and Departmental Public Enquiry Systems.

2.2.1 Walk-In

A Walk-In Enquiry Centre would normally be an office or store-front location which can be in a suburban shopping centre, a city core location, a main-street store-front or in a federal building. It stands on its own as a place for the public to conveniently walk in to get information or assistance relative to government programs, regulations or activities. It is independent of, and not associated with, any single government department. It can function as a location to give information and assistance to citizens who walk in asking for it, or it can perform an outreach function to distribute information to the people in its area of coverage and increase awareness of government services.

The size of staff can range from an office with three or four (or more) paid employees to one that has volunteers or even no staff at all. Equipment and resource facilities can include: telephone, reference books, government telephone books, directories, card indexes, computer terminals, open shelves of publications, and files.

2.2.2 Carrell

This is a facility similar to study carrells used by students (e.g. in libraries) -- a partly enclosed shelf, counter or desk, that has reference material and equipment available. It can act as a mini-enquiry centre, with reference books, writing materials, some posters and pamphlets and possibly a computer terminal for information

retrieval and communication. It would be given a few hours a month attention for upkeep and maintenance by a near-by employee of the organization that was housing the unit, or perhaps a volunteer. Carrells could be located in such places as shopping centres, lobbies of buildings, Post Offices, Employment Centres and public libraries.

2.2.3 Mobile Enquiry Systems

There are three main types of mobile enquiry systems:

- a travelling van
- a travelling person
- exhibits and displays

a) A Travelling Van

A travelling van may be envisaged as a vehicle equipped as a walk-in reference facility which would travel about the country visiting the smaller communities. It would be staffed with one or two trained information officers and equipped with reference material. It might also be equipped with a telephone and a computer terminal. The level of service would include providing information on government services, activities, programs and regulations, and attempting to resolve problems citizens would have with government services, or filling out forms and applications. Having a telephone and computer terminal would provide extensive back-up resource facilities.

The schedule of the Travelling Enquiry Centre would be announced in advance in public places in the communities where it would travel. Senior citizens, young people and those wanting information on starting and running a small business are frequent users of Walk-In Centres and such people could prepare for the visit and have questions ready for presentation.

b) A Travelling Person

An Information Officer would travel among the smaller communities using a car and taking with him/her the necessary reference material, using the local phone for back-up and perhaps carrying a portable computer terminal.

The level of service offered would range from providing information on government matters to discussing problems citizens have with government regulations and services, and providing responses to general questions. Space would be found in the community for setting up information exhibits and for in-person discussions of problems on government services and responding to questions. Advance announcements would be posted in public places so that people could be prepared for the visit.

c) Travelling Exhibits and Displays

Exhibits and displays as conceived here would be best operated out of a larger Enquiry Centre in the region as an extension service. These exhibits and displays would be staffed by the personnel of the local Centre. The level of service provided could vary from issue of pamphlets to responding to general enquiries and even resolving of difficulties that citizens might have with government services or information.

2.2.4 Departmental Public Enquiry Service

In individual departments, particularly in regional offices where there is frequent in-person contact with the public, Information Officers will be trained and available to respond to citizens' enquiries covering all aspects of government activities. It is current practice to train all public servants who have contact with the public to respond to enquiries in an efficient and courteous manner. However,

this proposal of a Departmental Public Enquiry Service is unique in that designated officers will be trained and made available to handle enquiries not only about their own department, but of all government activities. The level of service will be determined at a government-wide policy level and can be simply referral, or up to Level III, the problem solving, counselling and research level.

Care would be taken to provide to the public the image of a government-wide Enquiry Service by the physical facilities and signage, and the service rendered.

2.3 INFORMATION TECHNOLOGY

Two developments in information technology should be pointed out that will inevitably have a major impact on the information service to the public of the federal government. One is the computer terminal and the other is TELIDON.

The computer terminal has been used in a community environment where citizens were invited to access it. In a demonstration project in San Francisco terminals were placed in a music store and a public library, left turned on, unattended, with instructions posted on the counter or desk where it sat. These terminals were used 70% of the available time.¹ Such a system would provide citizen access to information on government programs and regulations and could be wired to accept messages, which would be responded to within minutes by information officers at a distant central office.

The second technological development, of which the Task Force is already aware, is the Department of Communication's TELIDON. In a relatively few years this facility will probably be in many, if not most, homes in Canada. It can

be the most easily accessed source of information on government programs, regulations and activities for the average citizen, providing the data banks are prepared and put on line. Such a system has cost recovery potential or may be operated by private enterprise to provide federal government information.

These are important developments and can, when both the hardware and software are at the appropriate level, be made available to provide improved government information services to the public. The computer terminal could be introduced to any of the Enquiry System modules as soon as the programs and data banks become available.

1. Community Memory Project, 916 Parker St., Berkeley, Calif. 94703.

3. THE PRESENT SYSTEM

SUPPLY AND DEMAND OF

GOVERNMENT INFORMATION SERVICES

3.1 WHAT IS THE DEMAND FOR INFORMATION FROM THE FEDERAL GOVERNMENT?

There is no consistent data on enquiries to the federal government. Our own survey of the various information officers and groups in nine major federal departments indicates that there appears to be a total of between 25 and 40 million direct enquiries made annually.¹⁾ These figures specifically exclude direct "over the counter" contact for such services as buying stamps, mailing letters and packages, registering for UI benefits and obtaining income tax forms.

A survey of 81 management staff and 178 operational level staff in the federal government, conducted by the Task Force on Service to the Public in 1978/79, indicated these public servants felt that up to 90% of all telephone enquiries have to be redirected because they have been made to the wrong contact person. Even if this figure is assumed to be very high, experience indicates that the real figure is unlikely to be less than 60%.

In addition, our survey of provincially operated enquiry centres indicates that between 20% and 40% of the enquiries they receive relate to federal government services. A rough but indicative, estimate of the number of federally oriented enquiries currently being made through provincial enquiry centres is at least three quarters of a million a year. Virtually all of these federal enquiries have found their way to the provincial organization. Even with the general interest of provincial public servants to redirect accurately such

1) CEIC, Agriculture, NHW, Revenue Canada, Past Office, EMR, IT&C, Stats Canada, Labour

enquiries it is likely that at least another two calls on average are required before a citizen makes direct contact with the "right" federal public servant. It should also be noted that these are enquiries made of enquiry centres and do not include any estimate of enquiries made directly to provincial departments.

In summary it appears that:

1. There is a very heavy demand for information on government services and programs.
2. The public has no one-stop point of enquiry and is confused as to where to contact the proper government source.

What little information there is available on the nature of demand -- e.g. the characteristics of people making enquiries -- shows that

1. the financially disadvantaged, including senior citizens
2. small business operators
3. those with family problems (e.g. housing, health)

are among the most frequent users of enquiry systems.

The Manitoba telephone enquiry system (presently a joint provincial/federal agency) lists the following types of requests for information in order of frequency:

- pensions, family income, old age pension
- customs
- employment (and unemployment)
- taxation
- passports
- citizenship

From our observations of different types of Enquiry Systems, it would appear that the nature of the system often influences the type of demand. Systems can be designed to address the academic, business and institutional market (e.g. Statistics Canada, Industry Trade and Commerce Business Information Centres) or the socially disadvantaged sector of the community (Community Information Centres). Enquiries coming into a general federal information system will undoubtedly be influenced by the central policy established, by the characteristics designed into the Centre, and by the training given to the operating front-line staff.

The results of our surveys indicate that when a well developed and efficiently operated enquiry system is operating with both telephone and walk-in components, the proportion of enquiries via the phone significantly exceeds those via walk-in facilities. It also appears that when there is no organized enquiry system, or a poorly operated one, the proportion of enquiries via the phone is roughly equal to those via walk-in contact.

One result of this, depending on the physical and organizational options and the level of service provided, may be that the cost per enquiry via walk-in centres will usually be higher than the cost via phone systems. In interpreting such cost differences, however, other factors should be kept in mind. These include:

- the potential for increased federal government visibility through walk-in centres;
- the potential for handling more complex problems in face to face situations; and,
- the potential for providing a more direct, more personal and higher level of service via walk-in centres than via the phone.

3.2 THE SUPPLY OF INFORMATION ON GOVERNMENT SERVICES:

The present federal 'system' for disseminating information and for responding to enquiries from citizens is fragmented along departmental lines and by level of service and jurisdiction. In short, there is no national central enquiry service providing access to federal government programs, services, activities and organization. At the regional level some federal departments are the only contact the public may recognize, e.g. Post Office -- approximately 8,000 offices; Employment & Immigration -- approximately 420 offices; Agriculture Canada -- 47 research stations. The majority of the provinces have recognized the publics' dilemma and currently most provinces offer a co-ordinated and integrated enquiry/information service.

Most cities in Canada have locally organized community based centres which provide referral to appropriate social agencies for citizens in the neighbourhood. The majority of enquiries come via telephone rather than in-person. As an example, a community information centre in Ottawa, and one in Vancouver, each receive just over 10,000 calls a year over 90% of which are by telephone. Mail usually accounts for less than 1% of the enquiries received. As noted previously some 15-20% of these community based and provincial centres are for information relevant to federal government activities.

International Experience

The United States, United Kingdom, and France each have national information and referral services. In the United States, Federal Information (FI) Centres respond to public enquiries either directly or by referral to the appropriate Agency. There are 38 FI Centres and 40 Telephone tie-line locations serving 55% of the U.S.

population on a local call basis. They are funded and staffed by the Federal Government. As an example of this system, the FI Centre in Buffalo receives 10,000 calls a year and covers one half of New York State by telephone tie-lines. In-person contacts are about six a day -- a very low figure even after taking into account the poor physical location and the lack of facilities.

The purpose of the Citizens' Advice Bureaux Service in the United Kingdom is to make available to individuals accurate information and skilled advice on many problems arising in daily life. The 700 local bureaux respond to three million enquiries annually. They receive co-ordination and some training from the Central U.K. Government but not direct funding. A unique feature is the encouragement of provision for two-way communication between citizens and the agency, on government matters.

In France, a commercial information service -- SVP -- is provided by a private agency. The SVP service includes extensive information on government programs and services. Technical specialists research and respond to all enquiries including: commercial and technical services; general, social and fiscal legislation; economics and financial management; and, cultural services. The service is by subscription and is an interesting example of the possibilities for contracting out information services. Most users appear to be institutional, and presumably the commercial element of SVP mitigates against extending it to some of the less privileged segments of society unless there is some form of public subsidy.

Given the present demand for information and assistance from the federal government it should be noted that this may represent only part of the total potential need. If, as the surveys show, there is still a lack of knowledge of government services available, then a properly designed service to the public may well increase the public demand and also, of course, the public satisfaction.

3.3 SHORTCOMINGS AND GAPS IN THE PRESENT SYSTEM

Shortcomings in the present system of government delivery of service to the public, to a great extent, fall into two groups;

Access, and
Awareness.

Access refers to the problems of finding the proper place to go to get the information desired, or to resolve problems relating to government programs or activities.

Awareness refers to problems caused by a lack of knowledge -- ie. not even being aware of what government information or services exists to be of help. It should be noted here that in many cases it is not only the public, but also the public servant who is unaware of the information from government sources that would be helpful in resolving a particular problem.

Another shortcoming in the interface between the government and the public is the inadequate rate of flow of information both ways. The present information flow is primarily downwards, from the government department to the citizen. Also there is very little emphasis

on feedback and what structured feedback exists is either infrequent (e.g. Royal Commissions) or "managed" by departments. The comments on accountability in section 2.1.6. refer to this constraint in information flow. To illustrate the point, the Citizens Advice Bureaux in the United Kingdom encourages, records and passes upwards the comments from citizens on government policies, programs, and services.

Some centres are not equipped to provide equal access to information, for certain sectors of the population, e.g. the aged, the less educated, those speaking a different language, and the handicapped.

A number of factors presently contribute to the mechanism break-down of present information delivery systems:

- complexity and magnitude of the government organization
- differing interests/priorities of the delivery agencies,
- entry points unknown to users
- attitude and lack of knowledge of public servants
- internal departmental network too complex even for individual public servants
- lack of quality control of service delivery
- locus of control (within departments and overall government) varied and uncertain.

These are some of the problems and shortcomings of the present system of delivery of service to the public, with which the design of Enquiry Systems will attempt to deal.

4. DESIGN CONSIDERATIONS

The design of an enquiry system must take into consideration a number of factors relevant to the needs of both the user and the supplier. The major factors of concern to be included in the design criteria are:

TABLE I
DESIGN CRITERIA

1. Jurisdiction (Federal; Federal/Provincial; Tri-Level; Integrated Community)
2. Service/Level of Activity

| | |
|-----------|-------------------|
| Level I | Referral only |
| Level II | search & response |
| Level III | Service |
3. Operational Factors
 - distinctive identification (name/logo/visibility) for enquiry service;
 - federal language requirements;
 - skill, training and professional technical level of enquiry information specialists;
 - facilities, data base and resources;
 - feedback and quality control.
4. Penetration and Service Coverage
(service market penetration per 1,000 population, resources by community size and location, scope for using existing departmental structures and mandates);
5. Federal Presence (image, linguistic requirements, visibility);
6. Access and Availability (structure, location, facilities, means of communication, service tactics);
7. Accountability (political, accountability, bureaucratic, inter-governmental, public responsibility);
8. Cost (impact of restraint, service design, shared funding, cost recovery);
9. Contracting Out (supermarket display racks).

5. PROPOSED OPTIONS

5.1 THE LOGIC

Five options were designed for the delivery of service to the public. These five options use various applications of the modules described in section 2 -- Walk-in centres, travelling van or person, carrells, departmental information specialists. The five options also incorporate the various design criteria identified in section 4 in such a way that they most readily facilitate the comparability and evaluation of a wide range of variables. The five options are:

- A. Federal Presence
- B. Multi-level Government Sponsorships
- C. Community Based
- D. Accountability
- E. Departmental Public Enquiry Service

Before describing the functioning of each of the options a few remarks are in order on points common to each of the five.

Federal presence has been featured in Option A but its degree should be noted in each of the others. In Option B, C & D the federal support would be there, but the administration and control would be the responsibility of other governments or the local community, and federal presence would be minimal. In Option E, federal presence would be high but effort would be required to provide the government-wide image of the Service.

Level of service would be provided at I, II, III i.e. from referral to research and counselling, according to policy set by the government for the national service.

The degree of promotion, or outreach, to create a stronger public awareness of government services and the Enquiry System, will be also a matter of national policy for the system. It should be noted however that the potential for this, as provided by the physical network proposed, is quite high. It can inform the public in a variety of ways:

- promoting federal government services as a whole in a way similar to Information Canada using a wide variety of media and literature distribution,
- creating an increased awareness of the Enquiry System itself as a service of the public, through staff public appearances, exhibits and displays and announcements through the local media,
- placing the Walk-In Centres and other Enquiry System modules in publicly strategic locations and providing effective signage, identity and hand-out literature.

5.2 THE FIVE OPTIONS

Option A -- Federal Presence

The features of this option are the use of several types of in-person Enquiry Centres and Enquiry Services to provide wide coverage of the population. High visibility is provided by having:

- Walk-In Centres in cities of over 30,000 people
- Itinerant Information Officers serving cities and towns with a population of 10,000 to 30,000 people; and
- a large number of carrells, some in communities of 10,000 to 30,000 people and a larger number in the smaller communities of less than 10,000 people.

The Walk-In Centres would be placed and staffed according to local needs. In each of the cities of Montreal, Toronto and Vancouver one large Walk-In Centre is proposed supported by two satellite centres in strategic locations. In other cities or metro areas (over 30,000 people) one Walk-In Centre is proposed, with staff varying from 2 to 5 depending on the size of the city. In cities or metro areas with less than 30,000 people an itinerant Information Officer would be provided. This person would schedule visits to designated communities in the region - public announcements of the date of visits would be made in advance. Appropriate community education would be required for all these Enquiry modules to ensure an awareness on the part of the citizens served by the centre.

This Option provides for extensive coverage of the population and communities across Canada. Because of the diversity of approaches and the optional levels of service (the selection of which is a matter of policy for the government) there is no reason for this system to appear as a reincarnation of Information Canada. On the other hand some of the better features of Information Canada could be readily integrated into Option A. The key to Option A is that it provides a variety of functional approaches which can be mixed and matched to the size, shape and diversity of communities and population concentrations throughout the community.

The direct operating costs for Option A is estimated at \$7.7 million as described further in Sections 5.3 & 6.

Option B -- Multi-Government

In this Option the market coverage is assumed to be the same as in Option A. The difference is that the program

would be supported by two, or three, tiers of government -- federal, provincial, municipal. Because of the differences among the ten Provinces and the two Territories, it is unlikely that there would be only one type of Enquiry System which would be most appropriate and put in place on a national basis. It is possible that each province and territory would be different, both in the mixture and distribution of modules and in the organization and support of the Enquiry System structure.

In each case, it would be necessary to resolve questions such as -- who owns it? who runs it? and who sponsors it to what extent? Where there is strong provincial government support it would likely evolve that the identification of the Enquiry System will be neutral (e.g. as a separate operation), or provincial. This option, if successful in its operation may well provide a high level of service to the public in any given community. On the other hand, because of the split jurisdiction/sponsorship, the difficulties of effectively delivering a uniformly high standard of service would be magnified. Further, because of the proximity of the provincial and municipal levels, the federal government may well find it difficult to maintain a strong separate identity and the federal presence may be relatively low for the money spent.

The federal cost of Option B would be a share of the total cost depending on the formula devised for division of total cost among the supporting governments and agencies.

Option C -- Community Based

A community based enquiry system would place the initiative for organizing and administering the enquiry centre operations primarily on the community being served. The

funding could come either from federal sources entirely or from federal plus local and/or other governments. In our survey of Information Centres no community organized centres were found that were wholly federally financed. A number were found that received financial support from a variety of sources, including some governments.

A starter model would be a community based Enquiry Centre which would receive a good share of financial support from the federal government, for a secretary-administrator plus staff training for all personnel, resource materials and promotional services. The Centre would have a local board of directors which would be responsible for the activities and the budget, and would recruit either volunteer labour or find other sources of funds.

The contributor of funds would be entitled to receive periodic reports of activities so that monitoring, analysis and corrective action could be carried out where required.

It is suggested that the cost to the federal government for supporting such an Enquiry Centre would include:

- salary of an administrator-coordinator who would be secretary to the board of directors, responsible for raising additional funds, hiring paid or obtaining volunteer staff and operating the centre;
- an amount sufficient to provide rent and office supplies and telephone;
- training of staff in information services;
- provision of information resources, including directories and reference materials, pamphlets and literature for distribution.

The cost of a unit of this type, to include the above items, would be about \$30,000 per year.

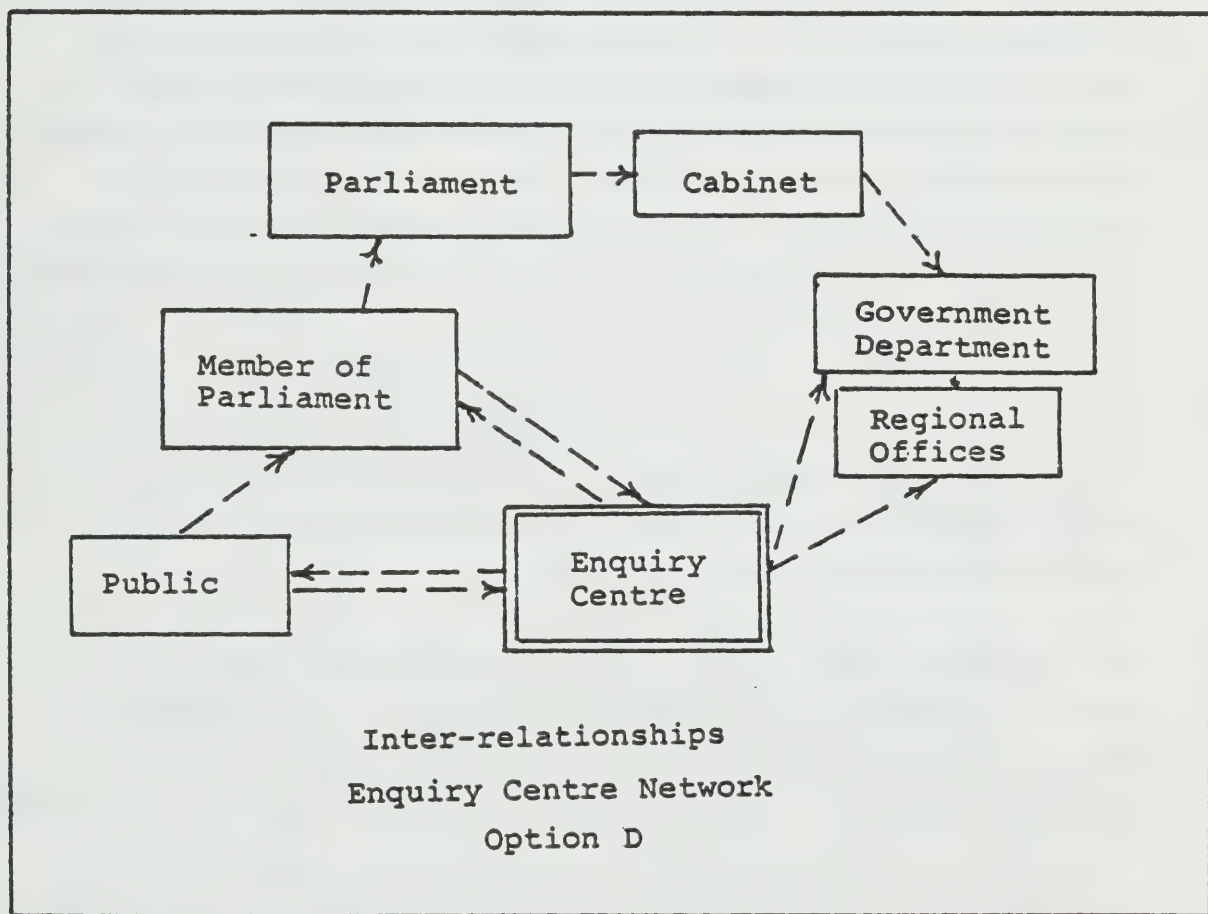
Option D -- Accountability

The feature of this option is the two way flow or exchange of information to and from the public. The public would have access to information on general and specific aspects of the government and its programs via the enquiry centres. In turn the government would receive feedback from the public on its programs, and their delivery, via a relatively independent process which would incorporate MPs, and/or their staff, in a role which would effectively guarantee the objectivity and accountability of the feedback mechanism. It is proposed that Enquiry Centres be organized by the local community in which the Centre operated and be administered by them. It will be funded chiefly, but not necessarily entirely, by the federal government. Local groups will be encouraged to participate. The level of service will also be a local determination, but the possibility of providing Level III service (research, problem solving, counselling) should be considered for some cases. A third feature of this proposal is that it would be designed to provide the facility for TWO-WAY communication. Citizens would be able to communicate into their governments and record complaints, suggestions, opinions. To make this effective, the board of directors of the unit must have some representation from the MPs in the area, and the MPs or their staff should have a direct role in following up on extraordinary problems and in ensuring full and appropriate consideration of feedback on program contents and delivery. (see diagram p. 26).

A special name and identity would be useful in the successful operation of such a citizen based information service.

It is suggested that the cost to the federal government for supporting such an Enquiry Centre would include:

- salary of an administrator-coordinator who would be secretary to the board of directors, responsible for raising additional funds, hiring paid or obtaining volunteer staff and operating the Centre;



- an amount sufficient to provide rent, office supplies and telephone;
- training of staff in information services;
- provision of information resources, including directories, reference materials, pamphlets and literature for distribution.

The cost of a unit of this type, to include the above items, would be about \$30,000 per year.

Option E -- Departmental Public Enquiry Service

There are a number of government agencies that have regional and local outlets - some on a very large scale. The Post Office, Canada Employment Centres and Agriculture Canada are examples. In this option it is proposed to train information officers to handle government wide enquiries from the public and provide mini Enquiry Centres as a regular ongoing responsibility of departments, in selected government offices across Canada. For purposes of evaluating the scope and significance of this particular Option other forms of Enquiry Centres (e.g. Walk-In, Carrells) are not included. Costs and market coverage will be based on an Enquiry System using the facilities of already existing government offices. Some of the mini-Centres would be staffed with one or more officers and some would employ part-time persons.

This Enquiry Service would be distinguished from a Walk-In Centre as described in the definition (Section 2) by it being physically attached to, and located in, a Department office or facility, and staffed by that Department.

It would be essential to the successful operation of this Option that a Regional Council be set up, comprised of senior representatives of government departments operating in the region. This Council would provide guidance, support and direction for maximizing community contribution, particularly if it also contained members from the community at large.

Cost of establishing one unit of this type of service would include:

- salary of one staff member trained as an Information Officer, or in some instances the part-time cost of such a person;
- periodic training -- say two sessions of one week duration per year;
- resource materials, for reference and for distribution;
- promotion costs and facilities, to ensure that the public is made aware of the availability of the service.

Costs per unit would then range from about \$14,000 to \$28,000 per year.

5.3 COSTS OF AN ENQUIRY SYSTEM

To provide an indication of the order of magnitude for the total ongoing costs of a program such as this, Option A, featuring Federal Presence has been costed out as a national program. As indicated here, the cost of Option A on a national basis would be in the order of \$7.5 to \$8 million. This includes a number of Walk-In Centres, the use of Itinerant Information Officers and the use of two sizes of Carrells. All of these Enquiry System modules are allocated to communities on a population basis to provide a reasonable degree of market coverage.

A central administration staff would be required to cover policy, planning, development and administration. To manage a program of this size and scope would require a central and administrative staff of some 50 people.

The distribution of modules to communities for Option A and the costs of these with that of the headquarters administrative unit are shown in Table II. Further details of these costs are shown in the Appendix.

Table II

OPTION "A"

Distribution and Annual Cost of Enquiry System

| | Staff per centre/unit | Cost per Year per Module | No. of Modules | Total Cost |
|---|--------------------------|-----------------------------|-------------------|--------------------|
| I Walk-In Centres | | | | |
| Cities over 1 million | | | | |
| a) major | 7 | \$168,000 | 3 | \$ 504,000 |
| b) satellite | 3 | 63,000 | 6 | 378,000 |
| c) Cities 500,000 — 1 million | 5 | 124,000 | 8 | 996,800 |
| d) Provincial Capitals | 5 | 119,700 | 3 | 359,100 |
| e) Cities 100,000 — 500,000 | 4 | 93,400 | 12 | 1,120,800 |
| f) Cities 30,000 — 100,000 | 2 | 45,300 | 41 | 1,857,300 |
| II Itinerant Information Officer | | | | |
| Communities 10,000 — 30,000 | 1 | 19,200 | 20 | 384,000 |
| III Carrell | | | | |
| a) Communities less than 10,000 | 0 | 1,000 | 160 | 160,000 |
| b) Villages | 0 | 300 | 1,000 | 300,000 |
| National Administration Unit | 50 | | | 1,612,800 |
| TOTAL | | | | \$7,672,800 |

The determination of the cost of the system in terms of dollars per person covered by the Enquiry Service gives a useful figure to assess the cost of market penetration and also a cost of federal presence. This is shown in Table III below.

Table III

Direct Costs of Enquiry System
per Person of Coverage

| Location | Population Coverage | Module | Staff per Unit | Annual Cost per person of coverage |
|-------------|---------------------|----------------|----------------|------------------------------------|
| Major metro | over 1 million | Walk-In Centre | (7, 3, 3) | \$0.13 |
| Metro | 500k to 1 mil. | " | (5) | 0.32 |
| City | 100k to 500k | " | (4) | 0.50 |
| City | 30k to 100k | " | (2) | 0.88 |
| Towns | 10k to 30k | Itinerant I.O. | (1) | 0.15* |
| | 10k to 30k | Carrell | — | 0.12 |
| Villages | less than 30k | " | — | 0.12 |

*Assumes an average distribution of one Itinerant office for 3 communities within this community group. Itinerant services will be provided to the largest communities within this community group.

It must be noted that this "annual cost per person of coverage" does not correspond to cost per enquiry. Walk-In Centres have a relatively low number of walk-in visitors per day compared to the number of phone calls to a telephone Enquiry Centre, but the quality of contact is also different. This is dealt with in Section 3.1.

An examination of 12 Enquiry Systems indicates a wide range in the number of calls (including telephone, walk-in, mail) per person of population covered by the service. However, a value of 0.08 (i.e. 80 enquiries per 1,000 population per year) appears to be the most reasonable figure for this.

The number of enquiries that come in to an Enquiry Walk-In Centre has been estimated from data received from

existing services. This indicates that 20% of all calls would be a reasonable estimate of the proportion that are in-person contacts. This figure may well vary according to the size and type of community as well as other factors, but, at this point, no figures are available on such differences.

Data is not available for cost per enquiry for itinerant Information Officers or carrells. However, if an itinerant officer, by advance notification of his visit to a town of 20,000 people, was able to schedule interviews with 20 people a day for 5 days a week, the cost per "enquiry" at Level II service would be about \$3.90 per enquiry.

Table IV

Direct Costs of Enquiry System Modules per Enquiry

| Unit | Staff per Community Type | Annual Cost of Centre | Population Covered (Group Aver.) | Enquiries per Year (x .017) | Cost per Enquiry |
|-------------------------|--------------------------------|-----------------------------|--|-----------------------------------|---------------------|
| Major Metro | 13 | \$294,000 | 2.3 million | 39,100 | \$ 7.50 |
| Metro (500k - 1,000k) | 5 | 123,300 | 381,000 | 6,480 | 19.00 |
| City (100k - 500k) | 4 | 93,400 | 188,000 | 3,200 | 29.20 |
| City (30k - 100k) | 2 | 45,300 | 52,000f ₁ | 1,140 | 39.80 |
| Communities (10k - 30k) | Itinerant Info. Off. | 19,200 | 3x(20,000)f ₂ | 5,000 | 3.80 |
| Carrell (10k - 30k) | | 1,000 | 8,600f ₃ | 350 | 2.80 |
| (less than 10k) | | 300 | 2,600f ₄ | 130 | 2.30 |

f₁: use 0.022 enquiries per 1000 population, based on 30% more walk-ins in a smaller community

f₂: use 0.082 enquiries per 1000 population, based on 10 interviews a day for 5 days a week for 49 weeks.

f₃: use 0.041 enquiries per 1000 population based on 1 enquiry per day.

f₄: use 0.050 enquiries per 1000 population based on 1 enquiry every other day.

In the case of a carrell the number of visitors seeking information cannot be predicted, but if only one enquirer per day used the larger one and one every other day used the smaller one, the cost per "enquiry" would be \$2.83 or \$2.31 respectively. The level of service would be somewhat less than that provided by the normal in-person Level II service.

Other costs per enquiry are shown in Table IV which shows module enquiries varying from just over \$2.00 to approximately \$40 per enquiry.

6. COSTS AND BENEFITS OF A TOTAL PROGRAM

A total Enquiry System program which has national coverage and uses a variety of system modules as in Option A would cost an estimated \$7.50 to \$8 million per year (see Appendix C, Table B). Services is provided by this system to 81% of the population at a cost of about \$0.40 per person covered. Approximately three hundred people will be required to operate the system including a central administrative and co-ordinating staff of about fifty persons.

Benefits from the system arise from a number of sources -- value of federal presence, improved service to the public, reduced load of departmental staff -- some of which are measurable and some are not readily so. In the case of reduced phone calls to departments, both well-directed and mis-directed, the savings can be estimated. A rough, but conservative estimate of the savings from these reduced phone calls has been made at \$1.6 million (see Appendix C, Table D).

The four other Options (B, C, D and E) that were developed show considerably reduced operating costs per unit, although some have features that make them difficult to set up and administer.

All five Options are included in the recommended Pilot Program in some degree, for testing and evaluation purposes.

7.0 THE PILOT PROGRAM

Prior to engaging in the implementation of any of the Options or parts of Options described in this report it is recommended that a Pilot Program be initiated to test optimum mixes of the proposed system modules.

The recommended pilot program covers a four to six month preliminary period for organizing the various enquiry centres and systems and a one year period for operations and testing. The total cost of the pilot program is estimated to be approximately \$2.3 million spread over eighteen months. The pilot program, some element of which would operate in each Province, would involve operating and testing:

- 12 federally sponsored Walk-In Centres;
- 8 federally sponsored Itinerant Services;
- 40 federally sponsored Community Carrells;
- 50 federally sponsored Village Carrells;
- 9 federally sponsored Departmental Public Enquiry Services;
- 3 Federal - Provincial Walk-In Centres;
- 3 Community Sponsored Walk-In Centres;
- 2 Feed-back/Accountability oriented centres; and,
- 2 cases where existing enquiry centres are monitored.

The initial period of the pilot program, in addition to covering the organizational phase, would include a substantial effort in designing the research and evaluation methodology (including the monitoring and data collection systems and instruments). During the implementation phase (of one year's duration) the design, operations and

support of each of the various centres along with their efficiency and effectiveness in dealing with the public would be continually monitored and progressively evaluated.

The components of the Pilot Program would be as follows:

7.1 RESEARCH PROGRAM

The first step in the research program is to set up the experimental design. Once the overall design has been established then the following steps in the program would be taken and integrated into the research program according to the design.

- Enquiry system modules would be redesigned to bring them up to a maximum level of effectiveness in the light of costs and expected benefits.
- Test programs would be developed for specific areas of the country to expose the developed modules to field conditions in enough variety to provide valid test and evaluation opportunities.
- An assessment methodology and model would be developed to permit the assessment of alternate test programs in a test area before implementation.
- Final test programs would be developed for implementation in the pilot program in selected test areas.
- An evaluation program would be developed while the preceding program is being carried out to prepare for application to the Pilot Program immediately it is implemented.

An integral element of the evaluation of the various modules and system options would be a rigorous benefit cost analysis.

The evaluation would conform to the federal Treasury Board Guidelines on benefit cost analysis and the evaluation standards evolving from the Office of the Comptroller General.

7.2 THE TEST PROGRAM

In order to grasp the scope of the Pilot Program an estimate has been made of how many of the Enquiry System modules will likely be required. This does not take account of the location of the regional mix of modules or test systems, but for costing purposes it will give an idea of how large the test program will probably be. The estimated number and cost of the modules is given in Table II. The total cost shown is \$1,776,100 but this does not include the central control and administrative group, the cost of materials or the design and evaluation costs. This will be shown later.

7.3 PROCEDURE FOR IMPLEMENTATION

While the research program is being developed an implementation team will be assembled and organized which will be preparing for the implementation. Its job will be to recruit and train staff to be ready to take on the enquiry centre modules, and prepare the multitude of reference resource materials that will be required. As the program unfolds the implementation team will be the administering body. It will be required as the program moves on to look after the finances, staff deployment and ensure that adequate records are kept so that evaluations can later be made.

7.4 TIMING

The timing proposed will of necessity be tight, but will serve to maintain a useful sense of urgency and momentum.

The research program will be completed in the first three months after authority is given to begin. The Implementation Team will need to start before the end of the three months in order to gain time for recruiting, training and preparation of materials.

The implementation of the Pilot Program would then be ready to begin as soon as the research program is completed. Once the implementation begins the evaluation team will be required to take some time to ensure that the data is collected in accordance with the evaluation procedures to follow. This will be a monitoring and consulting role. In addition to the monitoring, two periods of evaluation and analysis are proposed. One at the end of six months of operation of the Pilot Program, and the other at the end of the proposed year for the experiment.

A final report will be prepared at the end of the test year which will include the redesign of the Enquiry System according to the findings of the completed evaluation, and final recommendations.

If the authorization to proceed is given by July 1st, 1980 then the program timing will be as shown below:

- by Sept. 1, 1980
 - implementation team established and recruiting, training and assembly of resource information material begun
 - some Enquiry Centre modules and test programs established, ready to go.
- by Oct. 1, 1980
 - research program completed and recommendations made
 - full implementation begun, and data gathering started.

- by March 1, 1981 - first six months of operations completed, data gathered and evaluation begun.
- by Sept. 1, 1981 - first year of Pilot Program completed final evaluation begun.
- by Nov. 1, 1981 - evaluation complete, redesign of Enquiry Systems finished, recommendations made, final report filed.

APPENDIX "C"

The proposal to provide Canada-wide citizen access to the nearest office of frequently used government services has been developed on the principle that no Canadian should be penalized by his chosen place of habitation in dealing with his government. It acknowledges regional differences and overcomes them. It equalizes the opportunity to deal with government for all, from those well educated to those without similar capabilities.

Without the benefit of precedents, cost estimates can only be provided in ranges and cannot take into account countervailing savings that would result from toll-free telephone access. For example, preparation of a letter is estimated to cost \$6 - \$12 and it is expected that the number of formal responses to citizen's inquiries would drop dramatically with the provision of this telephone service. These statistics cannot reflect costs already being incurred through the provision of existing Zenith and other forms of toll-free service for certain federal activities. Business Information Centres, Revenue Canada, R.C.M.P. and several other agencies now provide toll-free service either nationally or in some regions and this would mean these costs are not entirely new costs.

The anticipated cost, in long distance and related charges, for providing the basic services to the nearest office location would be \$2 million annually based on one call per 1,000 telephones in Canada. It could be as high as \$8 million if there were one call per 250 telephones however, statistics from existing provincial services indicate that the expected volume will be closer to the one to one thousand range. These statistics were extrapolated from data developed for Ontario where the provincial government has just begun the provision of toll-free access across the province.

The time per call is approximately 2 minutes based on national experience for competent information services.

Without a toll-free service being in place, the data provided is developed on cost ranges rather than on historical data and experience. Ontario has just introduced a province-wide service and the national projections are developed from an extrapolation of Ontario data.

The projections developed here are based on the following basic assumptions:

1. The majority of public inquiries concerning federal government programs are best handled locally or regionally rather than in one central location;
2. A centralized system would be at least twice as expensive as a system that took advantage of local knowledge that exists in regional government offices;

3. Enquiry systems that put the citizen in direct contact with the appropriate government department provide the best "Service to the Public";
4. Provision of toll-free access would require increased capability to deal with the anticipated increase in interest in federal programs and policies;
5. Concise, easily-read and understood telephone directory listings are a prerequisite to a toll-free telephone system;
6. A combination of improved telephone directory listings and a general enquiry number at the end of the listings would produce a manageable program.
7. Lowest-cost regional calling would be facilitated by boundaries that:
 - conform with directory coverage areas,
 - conform, where possible, to existing or future, lowest-cost long distance programs (Wide Area Telephone Service, Zenith, Remote Call Forwarding).

The attached projected telephone calling volumes and associated costs are detailed in items A through G and summarized in items 1 and 2. Projections have been included to provide:

- Canada-wide toll-free access to selected Government of Canada services and programs;
- equipment, both local and long distance, to accommodate this service and the associated increased operators.

By projecting costs for the Province of Ontario, based on total population and the numbers of telephone subscribers who have toll or toll-free calling to the major centres, a cost projection and comparison can be made for each province.

- a) Total telephone subscribers throughout Ontario with toll/toll-free calling to major centres:

| CITY | TOTAL TELEPHONE SUBSCRIBERS | SUBSCRIBERS WITH TOLL CHARGE |
|------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| Toronto | 1,604,508 | 289,926 |
| London | 453,010 | 328,930 |
| Hamilton | 449,000 | 209,273 |
| Ottawa | 413,804 | 192,826 |
| Windsor | 210,044 | 105,985 |
| Sudbury | 156,024 | 95,682 |
| Peterborough | 140,289 | 102,088 |
| Thunder Bay | 86,529 | 40,080 |
| Sault Ste. Marie | 50,081 | 16,839 |
| | <u>3,563,289</u> | <u>1,381,838</u> |

Subscribers (with a toll charge would be lower in the West and the Maritimes per capita, the same for Quebec and B.C. and probably somewhat higher in Newfoundland).

- b) Projected *long distance calling* and associated charges for the *Government of Canada*, for Canada-wide coverage, based on one telephone call per month per 1000 telephones.

| Province | Population | Calls Yearly | 4 Min. | 3 Min. | 2 Min. | 1 Min. | 30 Sec. |
|----------|--------------------|----------------|--------------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|
| B.C. | 2,611,700 | 101,817 | 161,663 | 130,933 | 94,597 | 52,608 | 34,622 |
| Alta. | 2,053,100 | 80,040 | 127,086 | 102,928 | 74,364 | 41,356 | 27,217 |
| Sask. | 965,300 | 37,632 | 59,751 | 48,393 | 34,963 | 19,444 | 12,796 |
| Man. | 1,026,200 | 40,006 | 63,521 | 51,446 | 37,169 | 20,671 | 13,604 |
| Ont. | 8,543,300 | 333,062 | 528,828 | 428,304 | 309,444 | 172,092 | 113,256 |
| Que. | 6,288,300 | 245,150 | 389,243 | 315,253 | 227,765 | 126,668 | 83,362 |
| N.S. | 851,000 | 33,176 | 52,676 | 42,663 | 30,823 | 17,142 | 11,281 |
| N.B. | 704,800 | 27,477 | 43,626 | 35,333 | 25,528 | 14,197 | 9,343 |
| P.E.I. | 123,900 | 4,830 | 7,669 | 6,211 | 4,487 | 2,495 | 1,642 |
| Nfld. | 577,400 | 22,509 | 35,740 | 28,946 | 20,913 | 11,630 | 7,654 |
| | <u>*23,745,000</u> | <u>925,699</u> | <u>\$1,469,808</u> | <u>\$1,190,415</u> | <u>\$860,058</u> | <u>\$478,307</u> | <u>\$314,780</u> |

*Yukon and N.W.T. excluded

c) Projected *long distance calling* and associated charges for the *Government of Canada*, for Canada-wide coverage, based on one telephone call per month per 250 telephones.

| Province | Population | Calls Yearly | 4 Min. | 3 Min. | 2 Min. | 1 Min. | 30 Sec. |
|----------|-------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| B.C. | 2,611,700 | 407,268 | 646,652 | 523,732 | 378,388 | 210,432 | 138,488 |
| Alta. | 2,053,100 | 320,160 | 508,344 | 411,712 | 297,456 | 165,424 | 108,868 |
| Sask. | 965,300 | 150,528 | 239,004 | 193,572 | 139,852 | 77,776 | 51,184 |
| Man. | 1,026,200 | 160,024 | 254,084 | 205,784 | 148,676 | 82,684 | 54,416 |
| Ont. | 8,543,300 | 1,332,248 | 2,115,312 | 1,713,216 | 1,237,776 | 688,368 | 453,024 |
| Que. | 6,288,300 | 980,600 | 1,556,972 | 1,261,012 | 911,060 | 506,672 | 333,448 |
| N.S. | 851,000 | 132,704 | 210,704 | 170,652 | 123,292 | 68,568 | 45,124 |
| N.B. | 704,800 | 109,908 | 174,504 | 141,332 | 102,112 | 56,788 | 37,372 |
| P.E.I. | 123,900 | 19,320 | 30,676 | 24,844 | 17,948 | 9,980 | 6,568 |
| Nfld. | 577,400 | 90,036 | 142,960 | 115,784 | 83,652 | 46,520 | 30,616 |
| | *23,745,000 | 3,702,796 | \$5,879,232 | \$4,761,660 | \$3,440,232 | \$1,913,228 | \$1,259,120 |

*Yukon and N.W.T. excluded

d) Projected *local calls* and associated charges for the *Government of Canada* for Canada-wide coverage, based on one telephone call per month per 1000 telephones.

| Province | Population | Calls Yearly | 4 Min. | 3 Min. | 2 Min. | 1 Min. | 30 Sec. |
|----------|------------|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| B.C. | 2,611,700 | 63,350 | 59,540 | 48,283 | 34,141 | 28,642 | 23,105 |
| Alta. | 2,053,100 | 49,808 | 46,806 | 37,956 | 26,839 | 22,516 | 18,092 |
| Sask. | 965,300 | 23,418 | 22,007 | 17,845 | 12,619 | 10,586 | 8,506 |
| Man. | 1,026,200 | 24,895 | 23,395 | 18,971 | 13,415 | 11,254 | 9,043 |
| Ont. | 8,543,300 | 207,260 | 194,772 | 157,944 | 111,684 | 93,696 | 75,288 |
| Que. | 6,288,300 | 152,553 | 143,361 | 118,140 | 82,205 | 68,964 | 55,415 |
| N.S. | 851,000 | 20,645 | 19,401 | 15,732 | 11,124 | 9,333 | 7,499 |
| N.B. | 705,800 | 17,098 | 16,068 | 13,029 | 9,213 | 7,729 | 6,211 |
| P.E.I. | 123,900 | 3,005 | 2,824 | 2,290 | 1,619 | 1,358 | 1,091 |
| Nfld. | 577,400 | 14,007 | 13,163 | 10,674 | 7,548 | 6,332 | 5,088 |
| | 23,745,000 | 576,051 | \$541,343 | \$438,983 | \$310,411 | \$260,413 | \$209,252 |

e) Projected *local calls* and associated charges for the *Government of Canada* for Canada-wide coverage, based on one telephone call per month for month from 250 telephones.

| Province | Population | Calls Yearly | 4 Min. | 3 Min. | 2 Min. | 1 Min. | 30 Sec. |
|----------|------------|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-----------|
| B.C. | 2,611,700 | 253,436 | 238,168 | 193,132 | 136,564 | 114,568 | 92,060 |
| Alta. | 2,053,100 | 119,232 | 187,224 | 151,824 | 107,356 | 90,064 | 72,368 |
| Sask. | 965,300 | 93,672 | 88,028 | 71,380 | 50,476 | 42,344 | 34,024 |
| Man. | 1,026,200 | 99,580 | 93,580 | 76,884 | 53,660 | 45,016 | 36,172 |
| Ont. | 8,543,300 | 829,040 | 779,088 | 631,776 | 446,736 | 374,784 | 301,152 |
| Que. | 6,288,300 | 610,212 | 573,444 | 472,560 | 328,820 | 275,856 | 221,660 |
| N.S. | 851,000 | 82,580 | 77,604 | 62,928 | 44,496 | 37,332 | 29,996 |
| N.B. | 704,800 | 68,392 | 64,272 | 52,116 | 36,852 | 30,916 | 24,844 |
| P.E.I. | 123,900 | 12,020 | 11,296 | 9,160 | 6,476 | 5,432 | 4,364 |
| Nfld. | 577,400 | 56,028 | 52,652 | 42,696 | 30,192 | 25,328 | 20,352 |
| | 23,745,000 | 2,304,204 | \$2,165,372 | \$1,755,932 | \$1,241,644 | \$1,041,652 | \$837,008 |

e) *Summary*

1. Call volumes and projected costs based on one call per month from 1000 telephones.

| Time | 4 Min. | 3 Min. | 2 Min. | 1 Min. | 30 Sec. | Calls per year |
|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|------------|----------------|
| <i>Type</i> | | | | | | |
| Long Dist. | \$1,469,808 | \$1,119,415 | \$ 860,058 | \$ 478,307 | \$ 314,780 | 925,699 |
| Local | \$ 541,343 | \$ 438,983 | \$ 310,411 | \$ 260,413 | \$ 209,252 | 576,051 |
| TOTAL | \$2,011,151 | \$1,629,398 | \$1,170,469 | \$ 738,720 | \$ 524,032 | 1,501,750 |

2. Call volumes and projected costs based on one call per month from 250 telephones.

| Time | 4 Min. | 3 Min. | 2 Min. | 1 Min. | 30 Sec. | Calls per year |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------|
| <i>Type</i> | | | | | | |
| Long Dist. | \$5,879,232 | \$4,761,660 | \$3,440,232 | \$1,913,028 | \$1,259,242 | 3,702,796 |
| Local | \$2,165,372 | \$1,755,932 | \$1,241,644 | \$1,041,652 | \$ 837,000 | 2,304,204 |
| TOTAL | \$8,044,604 | \$6,517,592 | \$4,681,876 | \$2,954,680 | \$2,096,292 | 6,007,000 |

3. Estimate of costs: \$2.0 million 1980/81.

APPENDICE «RR-6»

July , 1980
le juillet 1980

Discussion Paper
Document de travail

TASK FORCE ON SERVICE TO THE PUBLIC
GROUPE DE TRAVAIL, SERVICE AU PUBLIC

Sponsoring Minister: Jean-Jacques Blais
Minister
Supply and Services Canada

Ministre promoteur: Jean-Jacques Blais
Ministre
Approvisionnement et Services
Canada

OBJET

Le présent document a pour objet de décrire les progrès réalisés jusqu'à présent par le Groupe de travail, Service au public, dans l'application de son programme de travaux. Le document vise aussi l'obtention de l'approbation de principe d'initiatives nouvelles conçues pour améliorer les moyens par lesquels les Canadiens puissent avoir accès au gouvernement fédéral et à un nouveau programme d'action particulier dont le but est d'améliorer l'offre effective des services des ministères et organismes. Le document recherche aussi une directive au sujet des approches nouvelles à adopter à l'égard du Québec.

HISTORIQUE

1. En 1977, le premier Groupe de travail, Service au public, a fait une enquête auprès des citoyens et des fonctionnaires pour déterminer leur attitude à l'égard du gouvernement fédéral, de ses services et des systèmes d'offre de services. L'enquête a révélé (voir l'Appendice "A") que:
 - le public a beaucoup de mal à communiquer avec le gouvernement fédéral pour l'obtention de services et de renseignements;
 - on connaît très mal les programmes et services fédéraux;
 - on est incertain quant au rôle effectif du gouvernement fédéral dans la collectivité; et
 - le public considère le gouvernement fédéral et la Fonction publique comme indifférents, hostiles et peu sensibles aux besoins et demandes.

De plus, la qualité de l'offre des services fédéraux est perçue comme

étant inférieure aux services fournis par le secteur privé ou par les autres ordres de gouvernement.

2. A la suite de ces constatations et de l'insatisfaction générale relative à l'image de marque du gouvernement fédéral et de la Fonction publique et afin d'assurer les mesures de correction pertinentes, il a été décidé, à la fin de 1968, de créer le groupe de travail actuel.

FACTEURS

3. L'aliénation régionale, qu'il s'agisse de l'Ouest ou des Maritimes, découle dans une grande mesure du sentiment sincère que le gouvernement du Canada n'existe en réalité qu'à Ottawa. Ce sentiment de distance, le Groupe de travail, Service au public, le constate continuellement dans ses efforts visant à rendre le gouvernement plus accessible à tous les Canadiens. Toutes les initiatives du Groupe de travail se fondent sur le désir de corriger cette impression et de montrer que le gouvernement fédéral est à portée de la main et facilement à la disposition de tous les Canadiens d'un océan à l'autre.
4. Les données résultant de deux grandes enquêtes réalisées en 1968 et en 1977 et celles qu'a recueillies le Groupe de travail montrent que le problème se ramène à trois éléments:
 - a) L'accès au gouvernement;
 - b) La connaissance du rôle du gouvernement fédéral; et
 - c) L'offre de services et de renseignements.

Ces questions constituent effectivement le mandat du Groupe de travail.

5. Le Groupe de travail possédait le mandat et les ressources nécessaires pour s'occuper directement des problèmes intéressant l'accès aux services et la connaissance de ces services et c'est pourquoi il s'est occupé sans tarder de ces deux domaines. Des progrès importants ont été réalisés sur ce plan depuis un an. Toutefois, la tâche de modifier l'offre effective des services intéresse avant tout les ministères et le Groupe de travail lui-même n'est chargé que de fournir des renseignements puis d'encourager et de faciliter les améliorations. Ce travail ne s'est pas révélé efficace et c'est pourquoi une nouvelle approche est proposée dans le présent document.

POUR RENDRE LE GOUVERNEMENT FEDERAL PLUS ACCESSIBLE

6. Depuis dix-huit mois, le Groupe de travail, avec un personnel de cinq personnes, s'est attaqué directement au problème de l'accès des Canadiens aux services et renseignements fédéraux. L'attaque s'est faite sur quatre fronts différents:

- i) L'accès téléphonique;
- ii) L'accès en personne;
- iii) L'accès par l'intermédiaire des députés; et
- iv) La préparation d'un guide (Index) complet des programmes et services du gouvernement fédéral.

Accès téléphonique

7. Les Canadiens ont la réputation d'être le peuple qui utilise le plus le téléphone. Quatre-vingt-dix-sept pour cent (97%) des foyers

canadiens sont dotés de téléphones. En outre, les enquêtes et les analyses du Groupe de travail montrent que le téléphone constitue la principale méthode utilisée par les Canadiens pour obtenir des renseignements. C'est pourquoi le Groupe de travail s'est donné comme première tâche d'améliorer l'accès que l'on a au gouvernement par téléphone. Au cours de la poursuite de cet objectif, les problèmes auxquels font face les Canadiens lorsqu'il s'agit d'utiliser le téléphone pour avoir accès au gouvernement fédéral sont vite devenus manifestes. Ces problèmes sont divers et complexes. Dans les annuaires téléphoniques, le gouvernement fédéral est présenté en fonction des titres de l'organisation plutôt que des problèmes et services et, bien souvent, cela ne se produit que dans les grandes villes. Dans les petites localités on ne possède généralement que le bureau de poste ou un centre d'emploi. Il arrive que les ministères et organismes soient énumérés à la lettre "G", sous la rubrique Gouvernement, mais ce n'est pas toujours le cas. Dans certains annuaires, particulièrement dans l'Ouest, le gouvernement fédéral n'existe tout simplement pas. Il n'y a pas de norme et presque pas d'uniformité. Les gens ne savent pas où s'adresser pour obtenir des renseignements puisqu'il n'existe pas de numéro central qui fournisse l'information nécessaire. Lorsqu'on découvre les endroits où il faut téléphoner, on s'aperçoit souvent qu'il s'agit d'appels interurbains. Bien souvent, les gens qui ont le plus besoin d'aide n'ont pas les moyens de payer des appels téléphoniques interurbains.

Pour réagir à cette situation, le Groupe de travail a entrepris un programme complet visant à améliorer l'accès téléphonique au gouvernement

fédéral. Nous allons maintenant décrire ce programme et les progrès réalisés jusqu'à présent dans ce domaine.

- a) Les annuaires téléphoniques peuvent constituer des moyens efficaces de faire connaître les programmes et services offerts par le gouvernement fédéral lorsqu'ils sont bien faits. Lorsqu'on réduit à l'extrême les listes fondées sur les divisions organisationnelles et qu'on ajoute les services offerts par le gouvernement, les inscriptions deviennent compréhensibles. Cette modification des inscriptions est déjà fort avancée dans tout le Canada.
- b) Le Groupe de travail, qui en possédait le mandat, a entrepris, avec l'aide des compagnies de téléphone, de mettre en place une nouvelle identification facile du gouvernement dans presque tous les annuaires téléphoniques du Canada. Chaque annuaire comportera désormais une partie distincte portant sur les gouvernements, clairement et facilement identifiable sous la forme de pages bleues et placée directement entre les pages blanches et les pages jaunes de l'annuaire. Ces pages contiennent toutes les inscriptions relatives au gouvernement fédéral et, outre les inscriptions habituelles relatives aux ministères, on y indique les programmes et services, par ordre alphabétique, selon le titre sous lequel ils sont le plus connus. Avant la fin de 1981, tous les annuaires canadiens comporteront les pages bleues et il semble que les gouvernements provinciaux ont l'intention de profiter de cette initiative pour publier aussi leurs inscriptions dans les pages bleues.

c) Puisque les bureaux gouvernementaux ont tendance à se regrouper dans les grands centres urbains, il y a peu de services qui soient disponibles, par le moyen des annuaires, dans les petites villes et les localités rurales. Cette situation est également, dans une certaine mesure, celle des grandes villes qui ne sont pas des centres de regroupement des services gouvernementaux. Pour les citoyens de ces endroits, le gouvernement fédéral ne joue à peu près aucun rôle dans la vie pratique. Cette situation serait modifiée radicalement si des renseignements sur les quelque 20 à 25 services les plus utilisés du gouvernement fédéral étaient offerts sans frais interurbain. Ces services pourraient être énumérés dans les "pages bleues" de chaque annuaire du Canada en donnant accès au bureau le plus proche, ce qui assurerait immédiatement une présence fédérale dans chaque collectivité canadienne. Le système a fait l'objet d'études en consultation avec les compagnies de téléphone du Canada et, si l'approbation nécessaire était accordée, les compagnies seraient disposées à aider le Groupe de travail et les ministères intéressés à élaborer la méthode la plus efficace et la plus économique pour la réalisation de cet objectif. Sur le plan provincial, des services de ce genre ou d'autres semblables sont déjà offerts par sept provinces, notamment l'Ontario, le Québec et les trois provinces des Prairies.

d) Un des sous-produits des pages bleues, c'est qu'elles offrent l'occasion aux gouvernements de publier des services ou de fournir des renseignements de base. Bien souvent, les citoyens qui désirent obtenir un passeport, un numéro d'assurance sociale, les prestations de la sécurité de la

vieillesse, des publications ou même les prestations de l'assurance-chômage veulent savoir "comment dois-je m'y prendre", "que dois-je faire". Les pages bleues pourraient décrire de simples mesures à prendre pour obtenir un service donné, ces renseignements atteignant un large public et réduisant le nombre des appels faits aux ministères. Ces pages peuvent fournir un bon service tout en rappelant d'une manière subtile aux Canadiens quels sont les services fournis par le gouvernement fédéral.

Les coûts de l'opération n'ont pas encore été parfaitement déterminés dans les entretiens auprès des compagnies de téléphone, mais les frais devraient être inférieurs à ceux de la publicité dans les pages jaunes des annuaires.

- e) Le Groupe de travail a lancé un réseau fédéral-provincial de renvois centraux offrant le dernier lien d'un réseau téléphonique total aux personnes qui sont incapables de trouver le service dont elles ont besoin. En 1978, le Cabinet a accepté une recommandation voulant que soit établi un système permettant de référer les interlocuteurs à l'agent voulu de l'organisme approprié. Le problème, c'est évidemment que les citoyens ne savent pas, bien souvent, à quel gouvernement ni, à plus forte raison, à quel organisme, ils doivent s'adresser. De plus, les réseaux de ce genre sont coûteux. Il y a deux ans, on a donc lancé au Manitoba un projet pilote en vertu duquel le Service des demandes de renseignements des citoyens, administré par la province, a commencé à servir les gouvernements tant fédéral que provincial.

Le gouvernement fédéral a formé le personnel, s'est occupé de la surveillance de la qualité et a payé la moitié du coût de l'affaire. Ce projet pilote a connu un succès exceptionnel et l'extension de ce service au reste du Canada a été autorisée à la fin de 1979.

Des accords provisoires ont été conclus au niveau provincial avec cinq des neuf provinces restantes et avec les deux territoires. Dans les quatre autres provinces, seules la Colombie-Britannique et Terre-Neuve semblent présenter des difficultés.

Des fonds ont été approuvés pour l'exercice actuel et l'on prévoit que sept contrats pourront être signés avant la fin d'octobre.

Il convient de noter que, lorsque le service de renseignements devient fédéral-provincial, il est nettement précisé dans le contrat que:

- la nomenclature représente les deux gouvernements;
- la formation du personnel est réalisée par le gouvernement fédéral;
- le contrôle de la qualité est étroitement surveillé par le gouvernement fédéral; et
- la publicité du système se fait uniquement par consentement mutuel.

L'ACCES EN PERSONNE

8. L'étude de 1977 sur la perception du gouvernement qu'ont les citoyens a indiqué qu'on était généralement assez peu satisfait de la qualité des services et a produit des données statistiques montrant que beaucoup de répondants préféreraient traiter avec les gouvernements de personne à

personne. La plupart de ces citoyens étaient de jeunes Canadiens ou des personnes vivant dans des petites villes et des régions non rurales.

Dans les petites villes, la présence fédérale est à peu près inexistante. Dans les villes un peu plus grandes, cette présence existe, mais elle est tellement fragmentée que les citoyens en viennent facilement à éprouver un sentiment de grande frustration lorsqu'ils essaient de trouver le "bon" endroit où l'on s'occupera du problème de l'heure. Les études montrent également que les Canadiens sont mal informés au sujet des compétences de chaque ministère ou même de chaque ordre de gouvernement, ce qui aggrave la complexité de la situation.

Dans les plus grandes villes elles-mêmes, où il y a des immeubles et des activités du gouvernement fédéral, la réponse aux besoins du public demeure un problème. Les grands immeubles gouvernements n'ont pas réussi à projeter l'image positive d'un service ou d'une communication. Des expériences ont été entreprises, par exemple à North York, quartier de Toronto. L'expérience s'est soldée par un échec: on n'a pas pu trouver la réponse aux questions fondamentales de savoir comment des installations de ce genre doivent être gérées, comment elles doivent être financées et, chose plus importante encore, quels sont les besoins du public auxquels on voudrait donner réponse.

Information Canada s'est efforcé de régler ce problème globalement, mais l'organisme a été affaibli du fait de l'ampleur de son objectif -

méthode de diffusion de l'information, librairie, service de renseignements et symbole de la présence fédérale dans les grandes villes.

Sa création, son mandat et son fonctionnement ont suscité des critiques dans tous les éléments du grand public en même temps qu'ils provoquaient de la suspicion et du cynisme chez les hommes politiques et au sein du personnel de l'information des ministères.

Tenant compte du besoin constaté en même temps que de la diversité des problèmes soulevés, le Groupe de travail a entrepris une étude importante (voir Appendice B) selon laquelle il est apparu qu'il existe de nombreuses possibilités diverses de fournir un service satisfaisant de renseignements directs. A cause de la diversité des options, le Groupe de travail propose que soit entreprise une étude pilote faisant appel à diverses approches et visant à déterminer le niveau de service, le coût-efficacité et les niveaux de pénétration du marché qu'il faut pour répondre aux besoins des Canadiens.

A cause de l'expérience malheureuse que l'on a connue au Canada lorsqu'on a voulu établir des programmes dans le passé pour répondre à ce besoin, la présente proposition offre la possibilité la plus viable d'attaquer le problème et d'établir une approche pour la solution de ce problème.

Il faut signaler que cette proposition et les options qui l'accompagnent ont été élaborées avec soin dans le but d'éviter les pièges et les critiques associés à Information Canada. Ces options visent

à répondre tout particulièrement aux demandes de renseignements faites par les citoyens. On évite ainsi les objectifs divergents de la

diffusion de l'information, du centre de ressources et des systèmes de réaction qui ont donné tant de mal à Information Canada.

9. Pour élaborer cette proposition, nous avons examiné un large éventail de services de renseignements en vue de déterminer le niveau de service offert, le genre d'installation nécessaire et les demandes imposées à ces services par les usagers. Cet examen a défini trois niveaux fondamentaux de service:
- une information à distance qui fournit des installations telles que des étalages de publications dans les supermarchés ou des installations plus perfectionnées comprenant une documentation de référence plus détaillée;
 - des installations de renvoi où les demandes feraient l'objet d'un examen préliminaire permettant de clarifier les questions, après quoi les demandes seraient référées à la personne, au document ou à l'endroit appropriés;
 - des conseils en information permettant de fournir aux interlocuteurs des renseignements, des conseils et une aide qui leur permettent de régler le problème à l'étude.

10. Quatre options se sont présentées.

- a) Des centres d'accueil où les citoyens seraient en contact avec un personnel pouvant consister, à un extrême, en bénévoles et, à l'autre, en trois ou quatre employés rémunérés. L'équipement et les installations ressources pourraient englober: le téléphone, des livres de référence, des publications gouvernementales, des annuaires, des fichiers, des réseaux sur ordinateur tels que le Télidon et des étagères de publications.

- b) Des pupitres d'information --il s'agirait d'une étagère, d'un comptoir ou d'une table partiellement enclos et dotés de matériel et d'équipement de référence. Ces pupitres pourraient être situés dans des centres commerciaux, dans les halls de certains immeubles, dans les bureaux de poste, dans les centres d'emploi et dans les bibliothèques publiques. Selon une modalité quelque peu différente, on pourrait utiliser les étalages à publications des supermarchés, où l'on profiterait d'une circulation intense.
- c) Des services de renseignements mobiles, suivant l'une ou l'autre des modalités suivantes:
- i) Une camionnette constituant un centre de référence où les visiteurs recevraient l'aide d'un personnel qualifié, le véhicule pouvant suivre un itinéraire déterminé de manière à desservir périodiquement un groupe de petites localités;
 - ii) Un agent d'information faisant la tournée d'un groupe de petites localités dans une voiture dotée des documents de renvoi nécessaire. Il utiliserait les téléphones de l'endroit pour communiquer avec un centre de ressources et pourrait transporter un terminal d'ordinateur portatif; et
 - iii) Des expositions et des étalages pouvant constituer un service d'extension à partir d'un important centre de renseignements régional.
- d) Il existe plusieurs organismes gouvernementaux dont les locaux sont maintenant bien identifiés. Des spécialistes de l'information

travaillant dans ces bureaux pourraient être formés à répondre aux demandes de renseignements au sujet de tous les ministères gouvernementaux et non seulement à leur propre ministère. Dans un nombre désigné d'endroits stratégiques au sein de divers ministères, notamment dans les bureaux régionaux, il pourrait y avoir des personnes spécialement formées qui constitueraient effectivement des "centres de renseignements" personnalisés.

Aucun de ces éléments ne nuirait au rôle essentiel des députés. Ils fourniraient plutôt un appui précieux permettant au personnel des députés de répondre aux besoins des commettants.

11. Il est proposé d'élaborer un projet pilote incorporant ces trois niveaux de service et qui pourrait être géré et surveillé prudemment pendant une période d'un an en vue de servir de guide aux Canadiens.

Le projet pilote pourrait comprendre 90 pupitres de renseignements disséminés dans de petites localités et dans des centres commerciaux de tout le Canada; l'utilisation des locaux existants des ministères dans neuf villes moyennes ou grandes; des centres d'accueil dans des villes moyennes et une installation entièrement intégrée dans une importante ville de l'Ouest canadien.

Il s'agirait là d'un projet pilote, mais on deviendrait de plus en plus conscient, par là, de la présence fédérale, ce qui fait apparaître la nécessité d'utiliser une identité collective par rapport au programme.

L'ACCES PAR L'INTERMEDIAIRE DES DEPUTES

12. Selon la tradition, les députés constituent une source d'aide pour les particuliers désireux de communiquer avec le gouvernement fédéral. Ce rôle a pris de l'ampleur et les députés ont vu leur participation accrue à cet égard, à la suite de la mise en place des bureaux de circonscription.
13. En novembre 1979, le Cabinet a demandé au Groupe de travail d'examiner les moyens d'améliorer l'accès des citoyens au bureau de leur député et de déterminer l'aide que les députés aimeraient recevoir dans l'accomplissement de cette fonction.
14. Le Groupe de travail a examiné quelques bureaux de circonscription et, tout récemment, avec les membres du Comité permanent de la Chambre sur la gestion et les services des députés. Le Groupe de travail a aussi entrepris, à la fin de 1979, de faire inscrire les bureaux de circonscription des députés dans les pages bleues de tous les annuaires téléphoniques.
15. Les résultats des rencontres indiquent que les bureaux des députés profiteraient d'une approche plus structurée pour ce qui est des renseignements qui y sont envoyés. Ils profiteraient aussi d'un service téléphonique sans frais interurbains, notamment dans les régions rurales et d'un annuaire des services et programmes des bureaux du gouvernement fédéral qui sont offerts dans la région.

16. Le Comité permanent a indiqué clairement que les députés sont responsables de leurs propres services mais qu'ils apprécieraient l'aide du Groupe de travail. Les députés ont aussi fait savoir très clairement qu'ils ont la conviction d'avoir un rôle essentiel à jouer pour ce qui est de fournir de l'aide aux personnes désireuses de communiquer avec le gouvernement.
17. Le Groupe de travail en est venu à une importante compréhension des désirs des députés au cours de la rencontre avec le Comité permanent et il est convenu de préparer un rapport englobant certaines propositions visant à aider les bureaux de circonscription. Les membres du Groupe de travail ont été invités à visiter d'autres bureaux de circonscription avant de préparer le rapport, et ces visites doivent avoir lieu en octobre.

INDEX DES PROGRAMMES GOUVERNEMENTAUX

18. La qualité des services d'information est évidemment fonction des données disponibles. On s'est vite aperçu qu'il n'existe pas de centre de référence ni de documentation centrale au sujet des programmes, des services et des bureaux fédéraux. Pour combler cet écart sérieux, on a créé une base de données d'information sur le gouvernement fédéral, ses programmes et ses services et le premier index complet des programmes et services du gouvernement fédéral a été publié. Cet index constitue un important catalogue et une source de renseignements pertinents sur les programmes et services fédéraux. Il comprend un système détaillé de renseignements

croisés. La deuxième édition révisée fait actuellement l'objet d'améliorations importantes et le document est très demandé. Le Groupe de travail a également confié les données de l'index à un ordinateur pour qu'on puisse y avoir accès à partir de terminaux éloignés aussi bien que sous la forme de volumes révisés périodiquement. L'index, tout comme le système des renvois par téléphone et les "pages bleues", comble une lacune importante en réunissant des renseignements sur les services du gouvernement fédéral et en y donnant accès. Malgré une certaine résistance constatée au début dans les ministères hiérarchiques, le Groupe de travail reçoit maintenant une collaboration généralement excellente au sujet de son index, au point que les programmes "connus" font l'objet d'une demande en croissance constante de la part de sources non sollicitées et que la plupart des ministères et organismes considèrent maintenant l'index comme un instrument de plus en plus utile.

SENSIBILISATION

19. Toutes les initiatives et propositions décrites dans les activités du Groupe de travail ayant trait à l'accès répondent à la double nécessité de rapprocher le gouvernement du peuple et de le rendre plus sensible aux besoins particuliers. Le plan n'est pas complet, toutefois, s'il ne sensibilise pas les Canadiens au fait que le gouvernement fédéral entreprend ces activités. Pour répondre à ce besoin, il faut déployer un effort conscient visant à donner une "identité collective" aux initiatives fédérales résultant du mandat relatif au service au public. Cette identité doit être bilingue

et d'une application très souple; il est donc essentiel qu'elle comporte un fort élément symbolique dont on se souvienne facilement et qui soit facile à communiquer. Le symbole idéal à la fois exprimait le désir de servir du gouvernement et encouragerait les fonctionnaires à fournir ce que promettrait le gouvernement. Ce qui importe le plus dans l'élaboration d'une identité collective, c'est un titre et un système d'identification des initiatives fédérales, qu'il s'agisse d'inscriptions téléphoniques ou de centres de renseignements. Reconnaisant l'urgence de ce besoin, le Groupe de travail a mis en marche des mesures ayant pour objet d'élaborer un système capable de satisfaire à ces exigences. A mesure que les éléments du système seront connus, ils diront en silence mais avec éloquence que le gouvernement fédéral est à portée de la main, qu'il réagit aux besoins et aux demandes et qu'il fait un apport manifeste à la vie de chaque citoyen. Avec le temps, les nouvelles initiatives gouvernementales prises au nom des citoyens seraient identifiées instantanément et d'une manière efficace. Le recours à un personnel de la haute direction dans les centres de ressources traduirait une administration anonyme en "personnes du voisinage" qui comprennent les problèmes locaux parce qu'elles les vivent.

20. En outre, il est essentiel que les gestionnaires du gouvernement fédéral qui travaillent ailleurs qu'à Ottawa, notamment dans les capitales provinciales et dans les grandes villes, forment des équipes ressources en gestion. Ces équipes combleraient une lacune importante des systèmes d'accès et d'offre de services qui sont proposés dans le présent document. Elles fourniraient un lien important entre Ottawa et les régions et constitueraient un centre de l'activité gouvernementale locale qui donnerait de l'unité aux initiatives du gouvernement fédéral.

Ces équipes auraient pour tâches:

- De faire l'essai des lignes directrices et des politiques s'appliquant aux fonctionnaires et aux relations de ceux-ci avec le grand public afin d'assurer le caractère viable et pratique des propositions dans un cadre régional;
- De fournir des conseils au gouvernement sur les questions exigeant des changements des grandes politiques administratives touchant le public et sur les moyens de traiter des questions d'intérêt régional;
- De maintenir une surveillance étroite des initiatives en matière d'accès;
- De fournir des conseils et l'orientation nécessaires de manière à exercer une influence sur la création et la modification des attitudes;
- D'échanger des renseignements sur les nouvelles initiatives réussies sur le plan des services;
- De fournir une présence fédérale dans les activités des localités, à l'instar de ce que font déjà les représentants de la plupart des grandes entreprises privées; et
- De fournir une orientation à l'égard des affaires publiques, avec sensibilisation régionale, dans le cas des initiatives fédérales.

AMÉLIORATION DE L'OFFRE DES SERVICES FÉDÉRAUX AU PUBLIC

21. L'ampleur et la complexité de la tâche consistant à stimuler et à réaliser des changements importants dans l'offre des services fédéraux sont impressionnantes. L'enquête réalisée par le Groupe de travail en 1977 a montré que le grand public considère la Fonction publique fédérale comme:

- indifférente,
- hostile et
- insensible.

De plus, les efforts actuels et planifiés visant à améliorer l'accès au gouvernement pourraient avoir effectivement comme résultat le renforcement de ces perceptions négatives de la part du public si l'accès amélioré ne s'accompagne pas d'un système d'offre plus sensible et réagissant mieux aux besoins et aux désirs. Le Groupe de travail ne croit pas que d'importants changements durables puissent se réaliser par des projets à court terme et il pense qu'une approche de publicité ou de relations publiques à l'égard du problème pourrait avoir des effets négatifs et ternir davantage encore l'image du gouvernement.

22. Dans l'offre des services gouvernementaux, le Groupe de travail croit qu'il existe un besoin urgent de prendre une importante réorientation de principe qui mettrait l'accent sur les services aux clients et sur la satisfaction des intéressés plutôt que sur la satisfaction des désirs des fournisseurs. En d'autres termes, il s'agirait d'adopter une approche d'entreprise privée à l'égard des services à fournir aux clients.

23. Il semble bien que la perception que l'on a, dans le public, du gouvernement fédéral et de ses programmes et services soit fortement influencée par le degré de satisfaction éprouvé par chacun après une transaction avec un ministère ou un organisme. Ce facteur n'est pas influencé par la nature de la transaction. C'est ainsi, par exemple, que, d'après les sondages, on considère comme supérieur le service offert par le Revenu national - Impôt. Il n'y a pourtant jamais eu d'effort concentré visant l'adoption d'une approche globale de l'offre des programmes ou services gouvernementaux. Beaucoup de ministères et organismes ont pris des initiatives en vue d'améliorer l'offre de leur service, mais bien peu se sont fondés sur une politique manifeste accompagnée de lignes directrices et de normes ou même sur les grands principes de commercialisation que l'on pratique depuis longtemps dans le secteur privé.
24. La solution des problèmes relatifs à la qualité de l'offre des services est essentiellement à long terme et complexe. Le Groupe de travail s'est efforcé d'évaluer l'approche de la question qui exercerait le plus grand impact dans le moins de temps possible. Les principaux facteurs à considérer sont les suivants:
- a) chaque ministère et organisme possède des besoins particuliers pour ce qui est de l'offre de services et de renseignements; mais
 - b) il y a des concepts et des principes de base qui intéressent la commercialisation et l'offre détaillée des services, qu'il s'agisse de renseignements, de règlements ou de produits.

25. Il y a des questions élémentaires qui intéressent le public lui-même et auxquelles il faut répondre. Dans le cas de certains services gouvernementaux, l'élément pertinent du public est manifeste. Dans d'autres cas, c'est tout différent. En réalité, les "marchés" de nombreux services gouvernementaux semblent assez mal définis. La première étape en vue de l'amélioration des services pertinents consiste donc à élaborer des lignes directrices et des méthodes permettant de mesurer efficacement les marchés des services en vue de déterminer les dimensions de la demande, les répartitions démographiques, les tendances, les motivations, les fréquences et les processus matériels par lesquels les services sont obtenus. Il faut d'abord élaborer ces descriptions fondamentales des marchés si l'on veut ensuite faire des évaluations intelligentes de l'offre des services.

Il y a une deuxième étape connexe qui consiste à établir des normes de service. Là encore, il y a des cas évidents et d'autres qui ne le sont pas. Certains ministères, par exemple la Santé et le Bien-être social, offrent des services sans équivoque, puisqu'il s'agit d'avantages positifs qui ne coûtent rien, ou presque rien aux bénéficiaires. Dans ces cas, il est raisonnable de mesurer la qualité du service d'après la satisfaction du client. Mais d'autres services ne supposent que des avantages ou des renseignements généraux et impersonnels et d'autres encore, les Douanes, par exemple, sont entièrement du domaine de la réglementation et ne sauraient manifestement pas être mesurés uniquement d'après la satisfaction des clients. Compte tenu de ces distinctions, on pourrait établir des lignes directrices et des méthodes permettant

à chaque ministère ou à chaque unité de service de formuler ses propres normes particulières de mesure de ses services.

26. L'approche recommandée constitue une initiative à la fois audacieuse et contrôlée. Dans une mesure importante, la portée du projet suppose de l'innovation et, par conséquent, surtout si on ajoute à cela la taille et la diversité du gouvernement fédéral, l'approche doit être un processus graduel. Le mouvement peut prendre de l'ampleur à mesure qu'on acquiert de l'expérience et que le succès couronne les efforts.

L'approche proposée se fonde sur quatre aspects distincts et importants du système d'offre des services. Ce sont:

- i) l'élaboration d'un cadre offrant aux ministères la capacité d'adopter une approche axée sur les marchés en ce qui concerne l'offre de leur service. Il s'agira surtout d'adapter les éléments de l'approche habituelle du secteur privé aux besoins du secteur public et d'en évaluer les éléments dans des circonstances diverses.
- ii) l'évaluation de la performance du ministère ainsi que de son engagement à l'égard de l'offre des services au public. Il s'agira surtout d'élaborer et d'appliquer des lignes directrices sur l'offre des services pouvant être utilisées par les ministères pour évaluer la mesure selon laquelle ces ministères satisfont aux normes établies de l'offre de services. Lorsque les ministères ne possèdent pas de buts ni de normes suffisants, les

lignes directrices pourraient les aider à établir ces critères de la performance.

iii) l'élaboration de stratégies et de procédés pour améliorer l'offre des services. Il s'agira surtout d'élaborer et d'appliquer des lignes directrices pour aider les ministères à diagnostiquer leurs problèmes liés à l'offre de leur service et d'élaborer des approches particulières (stratégies, processus et mesures de correction) afin de rectifier les déficiences et d'améliorer l'offre des services.

iv) les fonctionnaires qui constituent le point de contact avec le public. Il s'agira surtout de comportements et d'attitudes visant à réaliser un contact avec le gouvernement fédéral qui soit plus sensible et qui réponde mieux aux besoins et aux désirs.

Toute l'approche va être marquée par l'importance qu'accorde le Groupe de travail aux avantages positifs et constructifs à tirer de meilleures relations entre les personnes, les divers groupes d'intérêts et les programmes ministériels.

27. Le Groupe de travail recommande que le gouvernement réalise l'application complète de ce programme en trois étapes.

Étape I. Il s'agirait ici d'un travail intense durant six mois et visant à élaborer et à réaliser des épreuves préliminaires à l'égard

de lignes directrices et de programmes définis axés sur l'amélioration de l'offre des services. Un rapport serait présenté au Cabinet à la fin de cette étape et fonderait, d'après les décisions du Cabinet, la distribution dans l'ensemble du gouvernement d'un document de travail sur "le service au public". La conclusion de l'Etape I marquerait le début d'un grand programme visant à sensibiliser les ministères fédéraux quant à l'importance que le gouvernement accorde à l'amélioration de l'offre des services et, par là, aux relations avec le public.

Etape II. Les lignes directrices et programmes (par exemple les programmes de formation) élaborés au cours de l'Etape I seraient soumis à six mois d'essais en profondeur dans trois ou quatre ministères ou programmes importants. A l'issue de cette étape, les lignes directrices et programmes seraient évalués et révisés puis diffusés pour être utilisés dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

Etape III. A l'achèvement de l'Etape II, tout le programme serait étendu à tous les ministères et organismes fédéraux. L'application des lignes directrices et programmes relèverait de chaque ministère et le rôle du Groupe de travail serait de surveiller les progrès, d'entretenir un système d'information et de fournir une aide au besoin.

FACTEURS FINANCIERS

28. Accès par téléphone

- a) L'amélioration des inscriptions dans les annuaires et l'adoption des pages bleues constituent un coût important pour les compagnies

de téléphone de tout le Canada. Il y a des frais pour les nouveaux stocks de papier; pour la modification des inscriptions, pour la localisation des pages et pour les inscriptions croisées des localités en une seule section. La plupart des compagnies de téléphone imposent des frais à l'égard des changements apportés aux inscriptions de l'annuaire et les coûts liés à cette initiative seraient élevés.

Par exemple, Bell Canada imposerait \$17 à l'égard de chaque changement représenté par le passage des inscriptions par ministère aux inscriptions par service dans chaque annuaire de l'Ontario et du Québec. Le coût total pour les compagnies de téléphone de tout le Canada pourrait atteindre le million de dollars.

Il y aurait lieu de prévoir également un coût permanent de quelque \$500,000 par année. Un accord a été conclu avec Bell Canada pour que ces frais ne soient pas imposés. Nous croyons que Bell a agi de la sorte en supposant que le gouvernement fédéral a l'intention d'adopter la proposition générale comprenant l'égalité d'accès.

- b) Les principaux nouveaux coûts que suppose le présent document portent sur le service envisagé qui permettra à tous les Canadiens de communiquer par téléphone sans frais interurbains avec une vingtaine de grands services offerts par le gouvernement fédéral. D'après les données compilées à la suite des renseignements communiqués par Bell Canada au sujet de l'Ontario (voir l'Appendice "C"), on prévoit que ce service coûtera environ 2 millions de dollars lorsqu'il sera

appliqué au complet, soit en 1982-1983. Le service en question doit être appliqué graduellement puisqu'il repose entièrement sur le roulement des dates de publication des annuaires téléphoniques.

Il ne s'agit pas là nécessairement d'une addition nette puisque certains services tels que les centres d'information sur l'impôt et sur les entreprises existent déjà. Il y aurait aussi d'importantes économies indirectes du fait de la réduction de la correspondance. Puisque chaque ministère paierait ses propres coûts, la moyenne par service serait d'environ \$100,000 par année si l'on suppose l'égalité de la demande. Aucune tentative n'a été faite en vue de l'évaluation des avantages découlant de services accrus offerts de cette manière au public.

- c) Nous ne savons pas à l'heure actuelle quels seraient les coûts de la publicité dans les annuaires. De plus, on peut penser que ces coûts seraient défrayés par les budgets des affaires publiques des ministères. Le but principal du présent document, c'est d'établir les possibilités du système proposé et d'obtenir que le Groupe de travail soit autorisé à poursuivre les négociations nécessaires avec les compagnies de téléphone et avec les ministères et organismes pertinents.
- d) Le coût du service fédéral-provincial de renvois téléphoniques a été établi en 1979 à quelque \$750,000 pour 1980-1981 et à 1'900,000 pour 1981-1982. Les négociations qui se sont déroulées jusqu'à

présent confirment la précision de cette évaluation, d'après les connaissances de la demande que nous avons à l'heure actuelle.

29. L'accès par les visites "en personne"

Les études réalisées au sujet de la mise en place d'un système de centres de renseignements ont produit tout un éventail de possibilités de projets pilotes. Le principe en cause, c'est que, naturellement, la demande, la pénétration du marché, les questions de gestion, la productivité et le coût-efficacité, tout cela ne saurait être déterminé avec précision à l'heure actuelle. Les tests ou projets pilotes recommandés coûteraient environ 1.4 million de dollars pour 1980-1981 et 1981-1982. De cette somme, environ 900,000 constituerait des fonds additionnels. Le coût s'établirait de la manière suivante:

- Deux centres d'accueil
(villes de 500,000 à 1 million de personnes)
- Un petit centre d'accueil
(villes de 100,000 à 500,000 personnes)
- Trois centres dans des centres commerciaux
(localités de tailles diverses)
- Quatre-vingt-dix pupitres
(localités de tailles diverses)
- Huit services itinérants
(ruraux)
- Neuf centres de renseignements ministériels
(services existants dans des régions pilotes)
- Conception, évaluation et administration

30. Le Groupe de travail, avec des affectations de 1.3 million de dollars en 1980-1981 et 2.1 millions de dollars en 1981-1982 aurait besoin de nouveaux fonds en 1981-1982 seulement pour établir les projets pilotes relatifs aux centres de renseignements.
31. Les ministères et organismes ne seraient tenus que de payer des coûts s'établissant aux environs de \$200,000 en 1980-1981 puisque les annuaires contenant les nouveaux numéros ne commenceront à être publiés qu'au début de 1981. Ce sont là des frais d'environ \$10,000 par programme, qui pourraient probablement être absorbés. En 1981-1982, le système ne serait pas complet avant qu'il soit très tard dans l'année et une proportion moyenne d'utilisation se situant entre 50 et 60% semblerait raisonnable si l'on se fonde sur le cas de l'Ontario, où l'on a connu une dépense de \$50,000 à \$60,000 par programme. Les 2 millions de dollars ne seraient pas appliqués au complet avant 1982-1983. Il y a lieu de noter également que les ministères possédant déjà des services Zenith ont les budgets nécessaires à cette fin.

FACTEURS FEDERAUX-PROVINCIAUX

32. Toutes les provinces ont été consultées en ce qui concerne tous les aspects de la proposition relative au projet d'accès. Les entretiens ont eu lieu avec les fonctionnaires, mais les opinions des ministres ont été recherchées dans toutes les provinces à l'exception de la Saskatchewan et de la Colombie-Britannique. Nulle part y a-t-il eu d'opposition directe ou verbale et en réalité, à l'exception de la Colombie-Britannique et de Terre-Neuve, l'enthousiasme a été considérable. Les provinces modifient leur approche pour se conformer à l'initiative du gouvernement fédéral. En Colombie-

Britannique et à Terre-Neuve, le soutien des autres provinces va influencer la décision finale, qui sera vraisemblablement de participer au projet. Les deux territoires ont également accepté d'y participer.

33. La seule exception importante en ce qui concerne le travail déjà fait au sujet du réseau téléphonique est celle de la province de Québec. Avec l'intermédiaire de Bell Canada, le concept des "pages bleues" et des inscriptions par service a été appliqué et l'annuaire de Montréal qui doit paraître en novembre prochain va contenir des inscriptions gouvernementales consolidées. Aucune mesure n'a été prise récemment, toutefois, pour la négociation d'un service de renvois sans frais interurbains qui serait fédéral-provincial de nature. Au début, le Québec faisait route avec les autres provinces pour le lancement des négociations, soit en 1979. Communications Québec se montrait vivement intéressé et plusieurs entretiens préliminaires ont eu lieu. Il n'y a eu aucune entente de détail ou au sujet du partage des coûts. Lorsque la note d'intention a été envoyée à toutes les provinces, au début de 1980, le Québec faisait partie du groupe. Aucune nouvelle communication n'a été entreprise, bien que le Québec ait répondu à notre offre écrite par l'acceptation écrite de négocier.
34. Les négociations avec le Québec seront difficiles. La province possède un système d'information coûteux mais efficace. Elle pourrait s'occuper facilement des appels relatifs au gouvernement fédéral. Les difficultés portent, bien sûr, sur la nature de la réaction québécoise. Par contre, le Québec ne saurait être tenu à l'écart d'un système de renvois et il en coûterait cher de mettre en place un système fédéral d'une manière unilatérale

dans le Québec, solution qui serait manifestement et fondamentalement injuste pour les citoyens obligés de faire deux appels ou davantage du fait qu'ils se seraient adressés au mauvais gouvernement pour obtenir de l'aide. Ce que nous proposons, c'est de poursuivre les négociations et d'offrir un système assez semblable à celui qui a été convenu dans les négociations avec l'Ontario. Les éléments en sont les suivants:

- a) Dans le cas des renseignements (renvois) relatifs aux programmes et services du gouvernement fédéral, les citoyens québécois seraient invités (comme en Ontario) à appeler "Zenith Canada".
- b) La téléphoniste du service Zenith dirigerait l'appel vers les techniciens de l'information appropriés de Communications Québec.
- c) Le technicien de l'information, reconnaissant qu'il s'agit d'un appel destiné au gouvernement fédéral, répondrait "Gouvernement du Canada" et transférerait l'appel au bureau du gouvernement fédéral le plus proche. Dans la plupart des cas, la commutation peut se faire sans frais pour l'utilisateur.
- d) Une surveillance étroite du système assurerait le respect des intérêts du gouvernement fédéral.

Ce système serait un peu plus cher que celui de la plupart des autres provinces, mais il serait efficace sur le plan des coûts tout en étant moins cher qu'un système fédéral unilatéral ou même un système à partage

des coûts avec le budget des Communications Québec. Nous ne paierions que les coûts des lignes, facilement identifiables, plus une petite partie du coût direct de l'embauchage et de la formation de quelques nouveaux techniciens en information. En outre, le système serait très semblable à celui de l'Ontario.

FACTEURS INTERMINISTÉRIELS

35. Un comité consultatif interministériel, service au public, a été créé en 1979 et chargé d'examiner et de commenter le plan de travail et les progrès du Groupe de travail. Tout le travail entrepris par le Groupe de travail a été appuyé par la commission et il y a eu des rapports périodiques sur l'avancement des travaux. En outre, le Sous-ministre, Services a écrit à tous les sous-ministres et à quelques chefs d'agence en avril et en mai 1980 pour décrire le travail du Groupe de travail en général et demander l'appui des intéressés. La réaction a été positive et chaque ministère et organisme a désigné un haut fonctionnaire auprès du Groupe de travail.

AUTRES SOLUTIONS

36. Il est difficile d'appliquer des solutions de remplacement par rapport à l'accès sans frais interurbains aux principaux services du gouvernement fédéral. Les éléments du système proposé sont essentiellement liés les uns aux autres.

Les problèmes sont les suivants:

- a) S'il n'y a pas de service sans frais interurbains, les inscriptions des annuaires ne peuvent alors regrouper que les numéros locaux.

Si le service n'est pas disponible localement, il ne saurait alors faire l'objet d'une inscription et le gouvernement fédéral disparaîtrait encore une fois, par conséquent, de beaucoup d'annuaires.

b) S'il n'y a pas de services sans frais interurbains, alors les compagnies de téléphone seraient beaucoup moins encouragées à fournir des pages bleues spéciales et il serait difficile d'obtenir leur coopération.

c) S'il n'y avait pas de numéros sans frais interurbains, la charge des appels passerait au service central fédéral-provincial de renvois, service sans frais interurbains, celui-là. C'est là une forme de service plus coûteuse et les coûts de ce service monteraient très rapidement.

37. Il y a trois moyens possibles d'appliquer les propositions de mettre à l'essai sur le terrain diverses installations permettant de répondre aux demandes faites en personne:

1. Ne prendre aucune décision, en laissant échangée la situation actuelle;
2. Réaliser une autre étude portant sur la rationalisation des divers services spécialisés offerts par chaque ministère à sa clientèle particulière; et
3. Utiliser les ressources déjà approuvées pour faire l'essai, au point de vue de la commercialisation, d'une amalgamation des diverses installations existantes de locaux bien connus avec un service général de renseignements.

L'option deux fournit l'occasion de travaux additionnels de recherche, mais elle ne présente aucun moyen d'établir une présence fédérale. Elle montrerait comment les besoins sont satisfaits à l'heure actuelle sans rendre possible l'amélioration des services. L'option trois offre une présence fédérale fragmentée dans certaines grandes villes sans assurer aux Canadiens des réponses à leurs problèmes. Le genre de service offert pourrait bien être fort différent de la demande et le système n'a pas la souplesse qui permettrait de faire l'essai des modalités différentes qui pourraient être appliquées.

38. Toutes les propositions formulées dans le présent document sont axées sur les affaires publiques en ce sens que l'information est fournie aux Canadiens et que l'accès des citoyens au gouvernement en est amélioré. En outre, des activités de relations publiques se dérouleraient lors de l'inauguration de chacun des services, ce qui sensibiliserait peu à peu le public aux progrès réalisés sur ce plan.

Il est proposé que le Ministre annonce chaque initiative importante avec l'appui de communiqués pour les journaux, la radio et la télévision. Par exemple, le Ministre annoncerait l'inauguration du service téléphonique central interurbain, ce qui serait suivi de déclarations régionales à mesure que le système deviendrait opérationnel. De même, un communiqué et une continuation appropriée accompagneraient l'ouverture de chaque centre de renseignements. Des occasions de prendre la parole seraient aussi recherchées pour que le Ministre puisse expliquer ou annoncer les

divers aspects de l'accès public et de l'offre des services à mesure que ces éléments deviendraient opérationnels.

Les fonctionnaires seront touchés par toutes les autres initiatives en matière de relations publiques, mais certaines initiatives viseront tout particulièrement les fonctionnaires pour qu'ils soient bien au courant du programme. Des articles pour les publications du Ministère, des propositions pour le Bulletin des primes à l'initiative et d'autres mesures semblables sont envisagés.

Un calendrier complet d'activités d'affaires publiques comportant tous les media sera préparé pour assurer, avec le temps, le maximum de publicité au programme.

L'Honorable Jean-Jacques Blais
Ministre
Approvisionnement et Services Canada

APPENDICE "A"

GROUPE DE TRAVAIL, SERVICE AU PUBLIC

Le Groupe de travail, service au public, a été créé en juillet 1977 à la suite des préoccupations croissantes du gouvernement relatives à la qualité des services offerts par la Fonction publique fédérale. Le mandat du Groupe de travail consistait à faire une étude et à présenter un rapport sur la qualité du service offert par le gouvernement fédéral au grand public et sur la perception de ce service dans le public. Pour obtenir l'information nécessaire, il a été réalisé une enquête nationale auprès de plus de 2,200 Canadiens. Le groupe de travail s'est mis au travail après la publication de ses constatations et des recommandations connexes.

Le Groupe de travail a constaté que, s'il est vrai que de nombreux Canadiens sont satisfaits de leurs transactions directes avec le gouvernement fédéral, on a trop souvent le sentiment que ce gouvernement est lointain et inaccessible. On a constaté que les citoyens ayant eu des contacts satisfaisants avec le gouvernement fédéral jugeaient d'une manière plus favorable l'ensemble de la Fonction publique. Par exemple, les répondants se sont montrés satisfaits de 79% des contacts qu'ils avaient eus avec le gouvernement fédéral au cours de la période de l'enquête. En outre, les deux tiers des répondants s'attendaient d'être traités équitablement par les bureaux du gouvernement fédéral s'ils devaient soumettre quelque problème à l'un ou l'autre de ces bureaux.

Il semble donc y avoir une contradiction assez étonnante entre les opinions du grand public sur la qualité des services que chacun reçoit dans ses transactions particulières avec la Fonction publique, d'un côté et, de l'autre, la

perception que l'on a, en général, de la qualité des services et de la compétence des fonctionnaires. Beaucoup de ces opinions sont décrites plus loin.

En général, le Groupe de travail a constaté que:

- (i) Le public aborde le gouvernement avec appréhension. On s'attend à une situation d'affrontement et l'on pense que "les choses vont aller mal".
- (ii) On pense, en général, que les citoyens ont le droit de s'attendre à ce que les fonctionnaires possèdent toutes les réponses aux questions et à ce qu'ils fassent la plus grande partie du travail lors de n'importe quelle transaction. Le public adopte une approche "passive" à l'égard de ses propres responsabilités et c'est pourquoi, lorsque le fonctionnaire demande de remplir une formule ou doit obtenir des renseignements additionnels, il est perçu comme offrant un mauvais service et comme étant empêtré dans la "paperasserie".
- (iii) Le gouvernement est perçu comme un mauvais employeur au point de vue de l'offre de services de qualité supérieure. Il n'exige pas des efforts suffisants de la part de ses employés et les griefs se perdent toujours dans la complexité du système. Le gouvernement ne peut pas "perdre des clients" et c'est pourquoi il ne saurait être réellement "affecté".

- (iv) Le public est soupçonneux à l'égard des fonctionnaires, qu'il considère comme faiblement motivés et d'une couche sociale inférieure aux travailleurs du secteur privé.
- (v) Le gouvernement fédéral est lointain - plus encore que les administrations provinciales ou municipales. Il tend aussi à être anonyme. Cela aboutit à un service moins personnalisé et à des difficultés plus nombreuses.
- (vi) En général, le public est peu conscient des programmes et services offerts par le gouvernement, à l'exception des principaux groupes de services tels que ceux des Postes, de l'Impôt, etc. En général, sauf dans le cas de ces services importants, l'accès au gouvernement est considéré comme un grand problème - surtout si l'intéressé a tenté d'obtenir des renseignements par téléphone. On se préoccupe surtout du problème consistant à communiquer avec la personne qu'il faut.
- (vii) Une des principales préoccupations exprimées au sujet de l'accès, c'est la difficulté que l'on a à recevoir un service prompt et efficace dans les bureaux des gouvernements. On a souvent fait état des queues et du fait que les endroits où l'on devrait aller sont mal indiqués.
- (viii) Une autre question importante est constituée par "la satisfaction des citoyens" - c'est-à-dire par le degré de satisfaction qui marque la fin d'une transaction. On est généralement d'avis que, lorsqu'une transaction se complique quelque peu, le risque d'échec est élevé.

A cet égard, on a formulé deux accusations principales à l'égard de la Fonction publique fédérale: ignorance ou incompétence pure et simple de la part du fonctionnaire et absence de sensibilité à l'égard des besoins du "client". C'est sur ce dernier point que les critiques des répondants se sont montrées les plus amères.

- (ix) La perception que l'on a de la Fonction publique, chez les citoyens, c'est que la qualité en est inférieure à ce qu'elle était en 1968, que les fonctionnaires sont moins désireux de servir et que l'offre des services est d'une qualité inférieure à tout ce qu'on trouve aux autres niveaux d'administration ou dans n'importe quelle entreprise importante du secteur privé.

Le Groupe de travail faisait partie, au début, du Conseil du Trésor car il a été conçu dans le cadre d'un effort visant à élaborer une politique devant comprendre des indicateurs d'efficacité. Après la remise en place du Groupe de travail, en décembre 1978, il est apparu que l'organisation devait assumer des responsabilités opérationnelles et qu'il convenait de la transférer à un organisme axé sur les services. Le transfert aux Services a aussi été considéré comme un avantage puisque le Groupe de travail avait désormais l'occasion de profiter de la direction personnelle du Sous-ministre et d'avoir un accès plus rapide au Ministre et au Cabinet.

A compter de 1979, les membres du Groupe de travail ont rendu visite aux directeurs régionaux, aux chargés de programme et aux agents d'information de toutes les régions du Canada en vue d'avoir des entretiens au sujet des progrès réalisés par

les ministères et par les organismes centraux et d'être mis au courant des problèmes demeurés sans solution.

A la même époque a été créé un conseil consultatif, service au public, qui a été chargé de veiller à ce que tous les ministères et organismes offrant des services importants soient mis au courant des activités du Groupe de travail et participent à son activité.

Le programme de travail du Groupe de travail a été approuvé par le Cabinet en novembre 1979.

SERVICE AU PUBLIC

ETUDE DES RESEAUX DE RENSEIGNEMENTS

DPA Consulting Limited

13 juin 1980

TABLE DES MATIERESSECTIONPAGE

RESUME & CONCLUSIONS

1. INTRODUCTION

2. CENTRES DE RENSEIGNEMENTS

2.1 Définition

- 2.1.1 Niveau de service
- 2.1.2 Moyens de communication
- 2.1.3 Niveau d'accès
- 2.1.4 Parrainage et juridiction
- 2.1.5 Source d'appui financier
- 2.1.6 Degré d'imputabilité

2.2 Types de centres et de modules de renseignements

- 2.2.1 Centre d'accueil
- 2.2.2 Pupitre
- 2.2.3 Systèmes de renseignements mobiles
- 2.2.4 Service de renseignements publics des ministères

2.3 Technologie de l'information

3. LE SYSTEME ACTUEL OFFRE ET DEMANDE DES
SERVICES DE RENSEIGNEMENTS GOUVERNEMENTAUX

- 3.1 Quelle est la demande relative aux renseignements sur le gouvernement fédéral?
- 3.2 L'offre de renseignements au sujet des services gouvernementaux
- 3.3 Déficiences et lacunes du système actuel

4. ELEMENTS DE LA CONCEPTION

5. OPTIONS PROPOSEES

- 5.1 Logique
- 5.2 Cinq options
- 5.3 Coûts d'un système de renseignements

6. COUTS ET AVANTAGES D'UN PROGRAMME TOTAL

TABLE DES MATIERESSECTIONPAGE

RESUME & CONCLUSIONS

7. LE PROGRAMME PILOTE

7.1 Programme de recherche

7.2 Le programme d'essai

7.3 Procédure de mise en oeuvre

7.4 Délais

RESUME ET CONCLUSIONS

Résumé

La présente étude a pour objet d'examiner l'offre de services au public par le moyen de systèmes et de centres de renseignements, d'élaborer diverses solutions possibles et de proposer un programmes d'essais pilotes. Les systèmes de renseignements décrits dans le présent document excluent les appels téléphoniques du fait que des ententes fédérales-provinciales existent déjà dans ce domaine.

Un éventail étendu et novateur d'installations matérielles et de dispositifs organisationnels relatifs aux centres de renseignements a été élaboré et examiné. Dans le cadre de cette étude, la nécessité de centres et de systèmes de renseignements a été examinée aux points de vue à la fois de la demande et de l'offre. Enfin, il a été élaboré et recommandé un programme pilote visant à évaluer, dans une conception de recherche structurée, les divers éléments de chaque option: coût, avantages, efficacité et conception.

Les installations matérielles permettant les visites en personne comprennent:

- Les centres d'accueil (bureaux, locaux publics)
- Des agents d'information itinérants (qui se rendent dans diverses localités en voiture particulière ou en camionnette)
- Les pupitres (comptoirs sans préposé ou tables comportant des documents d'information)
- Les services de renseignements publics des ministères (spécialistes de l'information relevant d'un bureau régional local d'un ministère).

Ces services sont présentés sous la forme de cinq options organisationnelles comportant diverses relations de juridiction et mettant en vedette une caractéristique particulière sur le plan de la conception:

- A. Présence fédérale: système coordonné unique s'appliquant à l'ensemble du gouvernement, entièrement financé et utilisé par le gouvernement fédéral et comportant une large application nationale.
- B. Système multigouvernemental: promotion et utilisation conjointe fédérale-provinciale-municipale.
- C. Base locale: organisation et utilisation par chaque localité, avec une certaine participation fédérale.
- D. Imputabilité: suppose une information dans les deux sens (en provenance et à destination des particuliers) et une représentation politique.
- E. Service de renseignements publics des ministères: utilisé par chaque ministère fédéral, des spécialistes de l'information étant chargés de répondre aux questions et de diriger les demandes à travers tout l'appareil fédéral.

Dans le cas de chacun de ces modules de services et d'options, le niveau de service offert directement aux citoyens désireux d'obtenir des renseignements pourrait varier, qu'il s'agisse d'un simple renvoi à la personne, l'adresse ou le numéro de téléphone qu'il faut, de l'offre de renseignements importants aux auteurs des demandes, de conseils à offrir au sujet des problèmes ou d'une aide à fournir lorsqu'il s'agit

de remplir des formules. Le niveau de service particulier à offrir relève d'une décision de politique: le gouvernement peut très bien décider que l'offre du service en question se fera graduellement. Ce qu'il faut noter, c'est que le niveau de service peut varier selon les décisions du gouvernement - ce niveau n'est pas lié à des dispositions matérielles ou administratives.

Le coût de fonctionnement total de l'Option A est évalué entre 7.5 et 8 millions de dollars, c'est-à-dire que le coût en serait de quelque \$0.40 pour chacun des citoyens auxquels s'appliqueraient les services.

Nous proposons un programme pilote qui, compte tenu des travaux de recherche, de conception, d'essais sur place et d'évaluation est estimé à 2.3 millions de dollars pour une période de dix-huit mois.

Conclusions

Diverses études et enquêtes ont montré que les citoyens sont assez peu satisfaits de leurs transactions avec la vaste et complexe organisation du gouvernement fédéral. Malgré le nombre énorme des demandes de renseignements reçues par le gouvernement chaque jour, il n'y a pas de système coordonné ou cohérent qui régisse l'offre des renseignements demandés. Il est important de reconnaître, toutefois, qu'il y a à la fois des risques et des possibilités pour ce qui est d'offrir les services dont les citoyens ont besoin.

Les risques proviennent de la mise en place d'un système d'information n'offrant pas l'information et les services qu'il faut pour répondre aux besoins particuliers des auteurs des demandes. Il y a aussi des risques qui sont liés à tout système offrant une information plus abondante et meilleure sur une large échelle mais sans être accompagné de systèmes permettant une rétroaction de la part du public ou permettant

d'améliorer la conception ou l'offre des services et programmes effectifs du gouvernement fédéral.

Les possibilités existent du fait des nombreux moyens que l'on a de reconnaître et de satisfaire les besoins d'information des gens. La présente étude fait état du grand nombre des demandes de renseignements que les citoyens adressent au gouvernement, énumère les catégories d'aide dont les gens ont besoin et met au jour les raisons de l'insuffisance du système actuel.

L'élément d'évaluation qui est incorporé au programme pilote vise à faire en sorte que l'on élabore un programme d'information et d'aide répondant aux besoins des gens tout en réalisant les objectifs du gouvernement.

1. INTRODUCTION

En avril 1980, la Société DPA Consulting Limited a été priée par le Groupe de travail, Service au public, de réaliser une étude des systèmes de renseignements, d'examiner l'expérience actuelle et passée d'autres entités dans ce domaine, d'élaborer divers systèmes de renseignements à l'intention du gouvernement fédéral et de proposer un programme pilote.

Des études et enquêtes entreprises par le Groupe de travail et par d'autres organisations ont montré qu'on est peu au courant, dans le grand public canadien, des nombreux services offerts par le gouvernement fédéral. De plus, dans bien des cas, les personnes qui ont besoin d'aide ne savent où aller pour obtenir la réponse à leur besoin. Les règlements gouvernementaux sont de plus en plus nombreux et il devient de plus en plus nécessaire d'offrir aux citoyens un accès facile à l'information gouvernementale relative à un large éventail de questions. La plupart des ministères fédéraux possèdent des bureaux régionaux où les citoyens peuvent obtenir de l'aide. Toutefois, le gouvernement fédéral ne possède pas d'endroit unique et commode où tous les citoyens canadiens puissent se rendre pour y obtenir des renseignements au sujet des divers programmes, règlements et activités du gouvernement fédéral. Ces études et enquêtes montrent que la présence fédérale, notamment dans l'Ouest canadien, n'est pas perçue par le grand public comme étant positive, efficace, efficiente ou même facile d'accès.

Comme première étape dans le domaine des contacts directs, le Groupe de travail a réalisé des études et entrepris des négociations pour la mise en place, au Canada, de réseaux de renseignements fondés sur le réseau téléphonique. Les efforts déployés

par le Groupe de travail pour la création d'un réseau de renseignements fondé sur le téléphone étaient déjà passablement avancés en avril 1980. C'est pourquoi DPA a été prié de faire porter la présente étude sur d'autres réseaux de contacts personnels, par exemple les centres d'accueil et les agents d'information dans des endroits facilement accessibles et d'une localisation commode pour le nombre maximum de Canadiens un peu partout au pays.

- 28 Le présent rapport débute donc par une définition et une description des centres d'accueil et des nombreuses formes que ces centres pourraient adopter dans l'ensemble du Canada pour assurer l'accès maximum de la part des citoyens à une information sûre et utile au sujet du gouvernement fédéral et de ses divers programmes, services et activités. Le rapport se termine par la recommandation d'un programme pilote visant à faire l'essai, le plus rapidement possible, des diverses possibilités et moyens de regrouper ces centres en un système national qui soit efficace et efficient.

2. CENTRES DE RENSEIGNEMENTS

2.1 DEFINITION

Un centre de renseignements est une installation visant à répondre aux demandes de renseignements du public relatives aux programmes, services, activités, règlements et organisations du gouvernement. Les centres de renseignements peuvent varier selon leur taille et leur nature aux points de vue:

- du niveau de service offert;
- des moyens de communication avec le public;
- du niveau d'accès offert aux divers éléments du public;
- du parrainage et de la juridiction qui s'exercent à l'égard de l'unité en question;
- de la source de soutien financier;
- du degré d'imputabilité.

2.1.1 Niveau de service

Le niveau de service peut varier. Il peut s'agir du transfert rapide d'une demande à une autre personne ou à un autre numéro de téléphone; de conseils ou de séances pour la solution des problèmes; d'une aide directe (par exemple aider quelqu'un à remplir une formule) d'une heure ou davantage; d'un travail de recherche ou d'obtention de données s'étendant sur plusieurs jours. Aux fins de la planification, le service fourni a été groupé sous trois catégories:

Niveau I - Renvois seulement. La demande peut faire l'objet d'un bref entretien visant à clarifier la question, après quoi un renvoi est effectué

auprès d'une personne, d'un document ou d'une autre référence particulière appropriée. La durée du contact est de trois minutes en moyenne.

Niveau II - Recherche et extraction de l'information puis réponse de continuation. Les demandes exigent un diagnostic, un entretien et la recherche des sources de renseignements qui conviennent le mieux pour la solution du problème; plusieurs appels de suite à donner (par exemple auprès de l'organisme qui administre le programme) ou il peut être nécessaire d'effectuer des recherches dans des documents de référence. La durée consacrée à ce niveau de service est de 15 minutes par demande en moyenne.

Niveau III - Centre de services. Ce niveau de service offre des renseignements, de la recherche, des conseils et des services de consultation à ceux qui veulent des renseignements pour les aider à régler des problèmes et à chercher et compiler des données au besoin. Il ne s'agit pas uniquement d'un centre de renvois ou de renseignements mais plutôt d'un centre de services qui peut fournir des services soit sans frais directs, soit selon le système du recouvrement des coûts. La durée associée à ce niveau de service pourrait atteindre une journée en moyenne.

2.1.2 Moyens de communication

Des réseaux de demandes de renseignements par téléphone faisant appel aux services Zenith et aux lignes WATS sont actuellement mis en place par le Groupe de travail et doivent servir de réseaux fédéraux-provinciaux. Dans les centres d'accueil, on a l'intention de mettre le service téléphonique à la disposition du personnel de chaque centre pour que les préposés aient ainsi accès au réseau de ressources pour y obtenir l'information désirée. Les téléphones des centres d'accueil pourraient

ne pas être utilisés directement par le grand public - habituellement, les gens utiliseraient le réseau fédéral-provincial directement au foyer, au bureau ou ailleurs.

Dans le cas des divers modèles de centres d'accueil envisagés ici, on suppose un contact "en personne".

2.1.3 Niveau d'accès

La facilité d'accès au système de renseignements est une caractéristique fondamentale nécessaire selon laquelle les installations doivent permettre à tous les citoyens d'utiliser le service. Il s'ensuit qu'il faut pouvoir servir les citoyens dans les deux langues officielles, qu'il faut tenir compte des handicapés dans la conception des locaux, que divers groupes socio-économiques doivent pouvoir être servis et qu'on doit aussi tenir compte des régions lointaines si l'on veut offrir un service à tous.

2.1.4 Parrainage et juridiction

Dans une mesure considérable, le grand public n'a pas une idée précise des différences de juridiction et, par conséquent, de services, qui existent entre les divers niveaux d'administration au Canada (c'est-à-dire niveaux fédéral, provincial et municipal).

Dans une grande mesure, le public serait donc mieux servi s'il y avait un point d'accès central pour tous les services (ou presque tous), quelle que soit la juridiction. Il existe déjà des centres de renseignements organisés et financés par les diverses administrations provinciales et municipales dans tout le Canada et il y en a encore plus qui ont été mises sur pied par des organisations communautaires. Ces dernières sont habituellement fondées sur le bénévolat et comportent

un conseil d'administration formé de citoyens intéressés. Le gouvernement fédéral a déjà aidé directement la création, le fonctionnement et même le financement de certains de ces centres de renseignements provinciaux, municipaux et communautaires - quoique d'une manière non systématique. Des centres de renseignements comportant une collaboration directe avec d'autres niveaux de gouvernement et avec des organisations communautaires ou même dirigés par eux pourraient bien fournir au public un service d'un degré supérieur. La possibilité d'une approche en collaboration de ce genre est évoquée ici et ferait l'objet d'un essai plus poussé dans le programme pilote.

En France, un service d'information est fourni par l'entreprise privée selon un système d'abonnement. L'entreprise privée constitue une autre source de juridiction et on devrait envisager de confier le service d'information par contrat.

2.1.5 Source d'appui financier

Selon la juridiction et selon le niveau de la collaboration avec les autres administrations et avec les organisations communautaires, le soutien financier des centres de renseignements peut varier. Dans le cas des systèmes d'information et de renvoi actuellement en fonctionnement à l'intention des citoyens, les sources de soutien comprennent les éléments suivants: fonds communautaires(par exemple Centraide), fonds municipaux, subventions provinciales et subventions fédérales. Il existe de nombreux centres de renseignements qui ne reçoivent pas de fonds provinciaux mais qui reçoivent des questions et fournissent des réponses au sujet des programmes, services et règlements fédéraux. Par exemple, les 54 centres d'information communautaires de l'Ontario estiment que, à l'heure actuelle, de

15 à 20% des appels qu'ils reçoivent touchent à des questions fédérales. Le soutien financier de ces organisations provient de Centraide et de sources municipales et provinciales.

2.1.6 Degré d'imputabilité

Dans un système de renvois ou de renseignement, le citoyen est placé au bout de la ligne de communication. Il serait utile d'incorporer au système un mécanisme de réaction des citoyens permettant de mesurer quelque peu l'imputabilité des services fournis. Une des options présentées en matière de systèmes d'information (Option D) incorpore le député à l'organisation du centre de renseignements à titre de représentant du processus politique. Selon cette disposition, le citoyen n'est plus à la fin du réseau d'information, mais il fait partie intégrante d'un système comportant l'imputabilité gouvernementale et un mécanisme permettant aux citoyens de réagir.

Des innovations considérables pourraient être nécessaires pour que l'on puisse déterminer une solution opérationnelle acceptable de cette option:

- le député, ou son bureau, doit jouer un rôle significatif dans le système pour assurer une rétroaction vigoureuse et indépendante des opinions et des griefs des citoyens à l'égard de services et de programmes particuliers afin d'assurer le concept d'une "imputabilité" véritable sans pour autant ajouter une charge de travail considérable aux responsabilités déjà lourdes des députés et des membres de leur personnel;
- il faut veiller à assurer le caractère confidentiel de la documentation et à protéger l'objectivité des ministères.

S'il est possible de surmonter ces problèmes et certains autres, il pourrait y avoir des possibilités intéressantes dans le cas de cette option ou de certaines variantes.

33 2.2 TYPES DE CENTRES ET DE MODULES DE RENSEIGNEMENTS

Les centres d'accueil et les autres centres de renseignements fondés sur les contacts "en personne" se répartissent entre quatre grandes catégories -- les centres d'accueil, les pupitres, les services mobiles et les réseaux de renseignements publics des ministères.

2.2.1 Centre d'accueil

Un centre d'accueil serait habituellement un bureau ou un local bien identifié pouvant être situé dans un centre commercial de banlieue ou dans le centre-ville, dans un grand établissement central ou dans un immeuble fédéral. Il s'agit d'un endroit bien identifié comme étant un local où les citoyens peuvent entrer facilement pour obtenir des renseignements ou une aide au sujet des programmes, règlements ou activités gouvernementaux. Un tel endroit est indépendant de tout ministère particulier. Il peut fonctionner à titre de lieu où l'on fournit des renseignements et une aide aux citoyens qui s'y arrêtent ou encore il peut jouer un rôle d'extension en diffusant de l'information aux citoyens qui se trouvent dans son rayon d'action et en sensibilisant les gens à l'existence des services gouvernementaux.

La taille du personnel peut varier, qu'il s'agisse d'un bureau comptant trois ou quatre (ou davantage) employés rémunérés, d'un bureau fondé sur les services

de bénévoles ou encore d'un endroit sans personnel. L'équipement et les ressources peuvent comprendre: un téléphone, des livres de référence, des annuaires téléphoniques gouvernementaux, des annuaires divers, des fichiers, des terminaux d'ordinateur, des publications sur étagère et des dossiers.

2.2.2 Pupitre

Il s'agit d'une installation semblable à celle qu'on trouve souvent dans les bibliothèques: étagère, comptoir ou bureau fermé en partie et doté de documents et d'équipements. Une telle installation peut jouer le rôle d'un petit centre de renseignements comportant des livres de référence, du papier à écrire, des affiches et des brochures et peut-être même un terminal d'ordinateur pour l'obtention de renseignements et pour la communication. On y consacrerait quelques heures par mois à un entretien fourni par un employé de l'organisation logeant l'unité; peut-être même un bénévole pourrait-il s'en occuper. De tels pupitres pourraient être logés, par exemple, dans des centres commerciaux, dans le hall de certains grands immeubles, dans les bureaux de poste, dans les centres d'emploi et dans des bibliothèques publiques.

2.2.3 Systèmes de renseignements mobiles

Les systèmes de renseignements mobiles peuvent être de trois types:

- camionnette
- agent itinérant
- expositions et étalages

a) Camionnette

Une camionnette peut être un véhicule constitué sous la forme d'un centre

d'accueil ambulant faisant la tournée d'un groupe de petites localités. Il serait doté d'un ou deux agents d'information et comporterait de la documentation. Il pourrait aussi comprendre un téléphone et un terminal d'ordinateur. Le niveau de service comprendrait l'offre de renseignements sur les services, activités, programmes et règlements gouvernementaux et l'on s'efforcerait de régler les problèmes éprouvés par les citoyens dans leurs contacts avec les services gouvernementaux ou encore on aiderait les gens à remplir des formules et des demandes diverses. La présence d'un téléphone et d'un terminal d'ordinateur donnerait accès à des ressources considérables.

Le calendrier du centre de renseignements itinérant serait annoncé d'avance dans les endroits publics des localités visitées. Les citoyens âgés, les jeunes gens et les personnes désireuses d'obtenir des renseignements sur le lancement et l'administration d'une petite entreprise sont des usagers caractéristiques des centres d'accueil ambulants et ces personnes pourraient préparer la visite en organisant à l'avance la présentation de diverses questions.

b) Agent itinérant

Un agent d'information ferait la tournée d'un groupe de petites localités en voiture particulière et apporterait la documentation nécessaire; il utiliserait le service téléphonique local pour avoir accès à l'information désirée; il pourrait aussi utiliser dans ses déplacements un terminal d'ordinateur portatif.

Les services offerts pourraient comporter l'offre de renseignements sur les questions gouvernementales, ou encore des entretiens sur les problèmes éprouvés

par les citoyens dans l'application des règlements gouvernementaux et l'utilisation des services publics ou encore on fournirait les réponses à des questions générales. Il serait possible de trouver de l'espace localement pour le montage d'expositions d'information et de trouver des locaux où des entretiens auraient lieu sur les problèmes relatifs aux services gouvernementaux et pour la réponse aux questions posées. La visite de l'agent serait annoncée à l'avance dans des endroits publics pour que les gens puissent se préparer à la visite.

c) Expositions et étalages itinérants

Les expositions et étalages envisagés ici seraient administrés idéalement à partir d'un grand centre de renseignements de la région sous la forme d'un service d'extension. Ces expositions et étalages seraient dotés du personnel du centre local. Le niveau de service offert pourrait varier: distribution de brochures, réponses aux questions générales; on pourrait même régler les difficultés que les citoyens éprouvent à l'égard des services ou des renseignements gouvernementaux.

2.2.4 Service de renseignements publics des ministères

Dans les divers ministères, notamment dans les bureaux régionaux où les contacts personnels avec le public sont fréquents, des agents d'information seront formés et disponibles pour pouvoir répondre aux demandes de renseignements portant sur tous les aspects des activités gouvernementales. C'est une pratique courante que de former tous les fonctionnaires qui ont des contacts avec le public à répondre aux demandes de renseignements d'une manière efficace et courtoise. Toutefois, cette proposition d'un service de renseignements publics des

ministères est particulière en ce sens que des agents désignés seront formés et que leurs services seront disponibles à l'égard des demandes portant non seulement sur leur propre ministère mais aussi sur toutes les activités gouvernementales. Le niveau de service sera déterminé au niveau de la politique s'appliquant à l'ensemble du gouvernement; il pourra s'agir d'un simple service de renvois ou, à l'autre extrême, d'un service de Niveau III comportant la solution des problèmes, l'offre de conseils et des travaux de recherche.

On sera attentif à fournir au public l'image d'un service de renseignements applicables à l'ensemble du gouvernement par le moyen des installations matérielles, des indications fournies et des services offerts.

2.3 TECHNOLOGIE DE L'INFORMATION

Il y a lieu de signaler, en matière de technologie de l'information, deux nouveautés qui auront nécessairement un impact important sur le service d'information du public fourni par le gouvernement fédéral. Il s'agit du terminal d'ordinateur et du TELIDON.

Le terminal d'ordinateur a été utilisé dans un environnement local où les citoyens ont été invités à s'en servir. Au cours d'un projet de démonstration réalisé à San Francisco, on a installé des terminaux dans un magasin public et dans une bibliothèque publique, et on les a laissés ouverts, sans préposé, les instructions pertinentes étant posées sur les comptoirs ou le bureau où reposait l'appareil. Ces terminaux ont été utilisés 70% du temps disponible.¹ Un tel système donnerait aux citoyens l'accès aux renseignements désirés sur

¹. Community Memory Project, 916 Parker St., Berkeley, Calif. 94703.

les programmes et règlements gouvernementaux et pourrait être branché de manière à accepter les messages, auxquels une réponse serait donnée en-deçà de quelques minutes par des agents d'information chargés de cette tâche à un bureau central éloigné.

Le deuxième perfectionnement technologique que le Groupe de travail connaît déjà est le TELIDON du ministère des Télécommunications. Dans très peu d'années, cette installation se trouvera déjà dans beaucoup de foyers du Canada, sinon dans la plupart. Il pourrait s'agir de la source de renseignements la plus accessible au sujet des programmes, règlements et activités gouvernementales pour le citoyen moyen, à la condition que les banques de données soient élaborées et mises en ligne. Un tel système présente des possibilités sur le plan du recouvrement des coûts ou encore il pourrait être exploité par l'entreprise privée de manière à fournir des renseignements sur le gouvernement fédéral.

Ce sont là des perfectionnements importants qui pourront, lorsque le matériel et le logiciel auront atteint le niveau de développement suffisant, être mis à l'oeuvre pour offrir au public de meilleurs services d'information gouvernementale. Le terminal d'ordinateur pourrait être adopté dans n'importe quel des modules du système de renseignements dès que les programmes et les banques de données deviendront disponibles.

3. LE SYSTEME ACTUEL

OFFRE ET DEMANDE DES

SERVICES DE RENSEIGNEMENTS GOUVERNEMENTAUX

3.1 QUELLE EST LA DEMANDE RELATIVE AUX RENSEIGNEMENTS SUR LE GOUVERNEMENT FEDERAL?

Il n'y a pas de données cohérentes sur les demandes de renseignements faites auprès du gouvernement fédéral. Notre propre enquête auprès de divers agents et groupes d'information de neuf grands ministères fédéraux indique qu'il semble y avoir au total entre 25 et 40 millions de demandes directes par année.¹⁾ Ces chiffres excluent nommément les contacts directs non officiels relatifs à l'achat de timbres, à l'envoi de lettres et de colis, à l'inscription aux prestations de l'assurance-chômage et à l'obtention de formules de rapport d'impôt sur le revenu.

Une enquête auprès de 81 membres du personnel de gestion et 178 membres du personnel opérationnel du gouvernement fédéral, effectuée par le Groupe de travail, service au public, en 1978-1979 a révélé que, de l'avis de ces fonctionnaires, beaucoup de ces demandes téléphoniques, peut-être 90%, doivent être transférées parce qu'elles ont été faites à la mauvaise personne. On peut supposer que ce chiffre est trop élevé, mais il est très probable, à l'expérience, que la proportion n'est pas inférieure à 60%.

1) CEIC, Agriculture, Santé & Bien-être social, Revenu Canada, Postes, EMR, I&C, Statistique Canada, Travail

En outre, notre enquête menée auprès des centres de renseignements provinciaux révèle que de 20 à 40% des demandes qui sont faites ont trait aux services du gouvernement fédéral. On établit d'une manière très approximative, mais sans doute révélatrice, à trois quarts de million par année au moins le nombre des demandes adressées aux centres de renseignements provinciaux qui intéressent le gouvernement fédéral. Presque toutes ces demandes d'ordre fédéral ont abouti à l'organisation provinciale. Malgré la volonté générale des fonctionnaires provinciaux de transférer ces demandes avec précision, il est probable qu'au moins deux autres appels doivent être faits, en moyenne, avant que le citoyen puisse entrer directement en contact avec le fonctionnaire fédéral approprié. Il convient de noter aussi que les demandes en question sont celles qui sont faites auprès de centres de renseignements, ce qui exclut toute évaluation des demandes de renseignements présentées directement aux ministères provinciaux.

Pour résumer, il semble que:

1. Il existe une très forte demande de renseignements au sujet des services et programmes gouvernementaux
2. Le public ne dispose pas d'un centre unique de renseignements et il est dans la confusion quant à savoir où réside la source gouvernementale à contacter.

L'information limitée qui existe au sujet de la nature des demandes -- par exemple les caractéristiques des personnes qui font ces demandes -- montre que

1. les personnes désavantagées financièrement, dont les citoyens âgés
2. les exploitants de petites entreprises
3. les personnes qui ont des problèmes familiaux (par exemple logement, santé)

sont les personnes qui utilisent le plus fréquemment les systèmes de demande de renseignements. Le système de renseignements téléphoniques du Manitoba (organisation conjointe provinciale/fédérale, à l'heure actuelle) fournit la liste des catégories suivantes de demandes de renseignements, par ordre de fréquence:

- pensions, revenu familial, pension de vieillesse
- douanes
- emploi (et chômage)
- impôt
- passeports
- citoyenneté

A partir de nos observations des différents types de systèmes de demandes de renseignements, il semblerait que la nature du système influence souvent le type de demande. On peut concevoir des systèmes qui visent le marché de l'université, des affaires et des établissements (par exemple Statistique Canada, les centres de renseignements sur les entreprises de l'industrie et du Commerce) ou le secteur socialement désavantagé de la collectivité (centres d'information communautaires). Les demandes qui parviennent à un système général d'information sur le gouvernement fédéral sont sans doute influencées par la politique centrale qui y est établie, par les caractéristiques incorporées

au centre et par la formation donnée au personnel qui communique avec le public.

Les résultats de nos enquêtes montrent que, lorsqu'un système de renseignements bien établi et fonctionnant efficacement comporte à la fois des renseignements par téléphone et un centre d'accueil, la proportion des demandes téléphoniques dépasse considérablement celle des demandes qui sont faites par les visiteurs. Il semble aussi que, lorsqu'il n'y a pas de système de demande de renseignements organisé ou que le système en place fonctionne mal, la proportion des demandes de renseignements faites par téléphone est à peu près égale à celle des contacts personnels.

Il résulte notamment de cela que, d'après les options en matière d'installations matérielles et d'organisation et d'après le niveau des services fournis, il se pourrait que le coût par demande dans les centres d'accueil soit habituellement plus élevé que le coût des systèmes qui font appel au téléphone. Dans l'interprétation de ces différences sur le plan des coûts, il convient toutefois de tenir compte d'autres facteurs, notamment:

- la possibilité de donner plus d'intensité à la présence fédérale par le moyen des centres d'accueil;
- la possibilité de régler des problèmes plus complexes grâce à la présence des intéressés en personne; et
- la possibilité de fournir un niveau de service plus direct, plus personnel et plus élevé par le moyen des centres d'accueil plutôt que par un service téléphonique.

3.2 L'OFFRE DE RENSEIGNEMENTS AU SUJET DES SERVICES GOUVERNEMENTAUX

Le présent "système" fédéral de diffusion de l'information et de réponse aux demandes de renseignements des citoyens est fragmenté en fonction des ministères, des niveaux de service et des compétences administratives. Pour résumer, il n'y a pas de service central national de renseignements donnant accès aux programmes, services, activités et organisations du gouvernement fédéral. Au niveau régional, certains ministères constituent le seul contact que le public puisse reconnaître, par exemple les Postes -- environ 8,000 bureaux; Emploi et Immigration -- environ 820 bureaux; Agriculture Canada -- 47 stations de recherche. La plupart des provinces ont reconnu la confusion dans lequel se trouve le public et à l'heure actuelle, la plupart d'entre elles offrent un service de renseignements coordonné et intégré.

La plupart des villes canadiennes possèdent des centres communautaires organisés par la localité et fournissant aux citoyens du voisinage un service de renvoi auprès des organismes sociaux appropriés. La plupart des demandes de renseignements sont faites par téléphone plutôt qu'en personne. Par exemple, un centre d'information communautaire d'Ottawa et un autre de Vancouver reçoivent chacun, un peu plus de 10,000 demandes par année, dont plus de 90% sont faites par téléphone. Le courrier représente habituellement moins de 1% des demandes reçues. Comme il a été noté plus haut, quelque 15 à 20% des demandes faites à ces centres locaux et provinciaux portent sur des renseignements qui intéressent les activités du gouvernement fédéral.

Ailleurs dans le monde

Les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France possèdent chacun des services nationaux d'information et de renvoi. Aux Etats-Unis, les centres FI (Federal

Information) répondent aux demandes du public soit directement, soit en faisant savoir aux demandeurs quel est l'organisme pertinent. Il y a 38 centres FI et 40 centres de communication téléphonique qui servent localement 55% de la population des Etats-Unis. Ces services sont financés et dotés en personnel par le gouvernement fédéral. Comme exemple de ce système, le centre FI de Buffalo reçoit 10,000 demandes par année et fournit ses services à la moitié de l'Etat de New York au moyen de communications téléphoniques. Les contacts en personne s'établissent à environ six par jour -- ce qui constitue un chiffre très faible, même si l'on tient compte d'une localisation défavorable et du caractère peu abondant des installations.

Le Citizens' Advice Bureaux Service du Royaume-Uni a pour objet de fournir aux particuliers une information précise et des conseils spécialisés à l'égard de nombreux problèmes de la vie quotidienne. Les 700 bureaux locaux répondent à trois millions de demandes de renseignements par année. Ils reçoivent un travail de coordination et de formation fourni par le gouvernement central du Royaume-Uni, mais ils ne sont pas financés directement. Fait remarquable, on encourage les communications dans les deux sens entre les citoyens et l'organisme au sujet des questions gouvernementales.

En France, un service d'information commercial -- SVP -- est fourni par un organisme privé. Le service SVP comporte des renseignements très détaillés sur les programmes et services du gouvernement. Des spécialistes techniques cherchent et fournissent la réponse à toutes sortes de demandes, notamment: les services commerciaux et techniques; la législation générale, sociale et fiscale; la gestion économique et financière, et les services culturels. Le

service est fourni par abonnement et il constitue un exemple intéressant des possibilités de confier les services d'information à contrat. La plupart des usagers semblent être des établissements et l'élément commercial de SVP empêche peut-être que le service soit étendu davantage de manière à servir les membres les moins avantagés de la société en l'absence de subventions publiques.

Etant donné la demande actuelle d'information et d'aide de la part du gouvernement fédéral, il convient de noter qu'il pourrait bien ne s'agir là que d'une partie du besoin total éventuel. Si, comme le montrent les enquêtes, on continue de mal connaître les services gouvernementaux disponibles, un service au public bien conçu pourrait bien accroître la demande publique en même temps, bien sûr, que la satisfaction des citoyens.

3.3 DEFICIENCES ET LACUNES DU SYSTEME ACTUEL

Les déficiences du système actuel d'offre des services gouvernementaux au public se rattachent, dans une grande mesure, à deux catégories:

L'accès et
la sensibilisation.

L'accès désigne les problèmes que l'on a à trouver le bon endroit où l'on obtiendra l'information désirée ou à régler les problèmes relatifs à des programmes ou activités du gouvernement.

La sensibilisation désigne les problèmes causés par l'absence de connaissance -- c'est-à-dire le fait de ne pas savoir quels sont les renseignements ou les services gouvernementaux qui existent et qui pourraient vous aider. Il convient

de noter ici que, dans de nombreux cas, ce n'est pas seulement le grand public, mais aussi les fonctionnaires qui sont peu sensibilisés aux renseignements de sources gouvernementales qui pourraient aider à régler un problème particulier.

Une autre déficience qui marque l'interface entre le gouvernement et le public est constituée par le taux insuffisant de la communication de l'information dans les deux sens. La communication actuelle est surtout de haut en bas, des ministères gouvernementaux vers les citoyens. De plus, on insiste très peu sur la rétroaction; la rétroaction structurée qui existe est ou bien peu fréquente (par exemple les commissions royales) ou bien "gérée " par les ministères. Les observations sur l'imputabilité qu'on trouve à la section 2.1.6 traitent de cette restriction de la communication des renseignements. Notons, à cet égard, que les Citizens Advice Bureaux du Royaume-Uni encouragent, inscrivent et transmettent par les voies hiérarchiques les observations faites par les citoyens au sujet des politiques, des programmes et des services gouvernementaux.

Certains centres ne sont pas organisés de manière à fournir l'égalité d'accès à l'information à certains éléments de la population, par exemple aux personnes âgées, à celles qui sont peu instruites, à celles qui parlent une langue différente et aux personnes handicapées.

Plusieurs facteurs contribuent au mauvais fonctionnement des systèmes actuels d'offre de renseignements:

- la complexité et l'ampleur de l'organisation gouvernementale

- la différence des intérêts et des tâches prioritaires des organismes qui fournissent les services
- les lieux d'accès, que les usagers ne connaissent pas
- l'attitude et le manque de connaissances des fonctionnaires
- un réseau ministériel interne trop complexe pour les fonctionnaires eux-mêmes
- l'absence de contrôle de la qualité à l'égard de l'offre des services
- la diversité et l'incertitude en ce qui concerne les centres de contrôle (dans les ministères et pour l'ensemble du gouvernement)

Ce sont là quelques-uns des problèmes et quelques-unes des déficiences du système actuel d'offres et services au public et la conception des systèmes de renseignements va viser à les régler.

4. ELEMENTS DE LA CONCEPTION

La conception d'un système de renseignements doit tenir compte de plusieurs facteurs qui intéressent les besoins à la fois de l'utilisateur et du fournisseur. Les principaux facteurs à retenir comme critères de la conception sont les suivants:

TABEAU I

CRITERES DE LA CONCEPTION

1. Compétence (fédérale; fédérale/provinciale; trois niveaux; communautaire intégrée)
2. Service/Niveau d'activité

| | |
|------------|----------------------|
| Niveau I | Renvoi seulement |
| Niveau II | Recherche et réponse |
| Niveau III | Service |
3. Facteurs opérationnels
 - identification distinctive (nom/logo/visibilité) du service de renseignements;
 - exigences linguistiques fédérales;
 - compétences, formation et niveau technique professionnel des spécialistes des renseignements;
 - installations, base de données et ressources;
 - rétroaction et contrôle de la qualité.
4. Pénétration et étendue du service

(pénétration du marché des services par millier de citoyens, ressources selon la taille de la localité et l'emplacement, possibilité d'utiliser les structures et les mandats existants des ministères);

5. Présence fédérale (image de marque, exigences linguistiques, visibilité);
6. Accès et disponibilité (structure, localisation, installations, moyens de communication, tactiques de service);
7. Imputabilité (politique, imputabilité, administrative, intergouvernementale, responsabilité publique);
8. Coût (impact des restrictions, conception des services, financement partagé, recouvrement des coûts);
9. Service confié à contrat (étagères des supermarchés).

5. OPTIONS PROPOSEES

5.1 LOGIQUE

Cinq options ont été conçues pour l'offre de services au public. Ces cinq options constituent diverses applications des modules décrits dans la partie 2 -- Centres d'accueil, camionnettes ou agents itinérants, pupitres, spécialistes de l'information des ministères. Les cinq options incorporent également les divers critères de conception identifiés dans la partie 4, de manière à faciliter la comparabilité et l'évaluation d'un large éventail de variables. Les cinq options sont les suivantes:

- A. Présence fédérale
- B. Administration conjointe par plusieurs niveaux de gouvernement
- C. Service fondé sur la localité
- D. Imputabilité
- E. Service de renseignements publics des ministères

Avant de décrire le fonctionnement de chacune de ces options, il convient de faire quelques observations sur certains points qui sont communs à chacune d'entre elles.

La présence fédérale est mise en évidence dans l'Option A, mais il faudra noter le degré de cette présence dans chacune des autres options. Dans les Options B, C & D, l'appui fédéral serait présent, mais l'administration et le contrôle seraient confiés à d'autres gouvernements ou à l'administration locale et la présence fédérale serait minimale. Dans l'Option E, la présence fédérale serait

élevée mais des efforts devraient être déployés pour diffuser l'image d'un service s'appliquant à l'ensemble du gouvernement.

Les niveaux de service seraient les niveaux I, II et III, c'est-à-dire d'un service de renvoi à un service de recherche et de conseils, d'après la politique établie par le gouvernement à l'égard du service national.

Le degré de promotion, ou d'extension, visant à créer une plus grande sensibilité de la part du public à l'égard des services gouvernementaux et du système de renseignements sera aussi du domaine de la politique nationale appliquée au système. Il convient de noter, toutefois, que les possibilités sont considérables à cet égard à cause des particularités du réseau matériel proposé. Le système pourrait renseigner le public de diverses manières:

- en faisant connaître l'ensemble des services du gouvernement fédéral à peu près comme le faisait Information Canada, c'est-à-dire en utilisant une grande variété de moyens et par la diffusion de textes,
- en sensibilisant davantage les citoyens au système de renseignements lui-même, considéré comme un service au public, grâce à des causeries présentées par le personnel, à des expositions, à des étalages et à des communiqués dans la presse locale écrite et électronique,
- en plaçant les centres d'accueil et les autres modules du système de renseignements dans des endroits stratégiques et en fournissant des indications efficaces, des moyens d'identification et des textes à distribuer.

5.2 LES CINQ OPTIONS

Option A -- Présence fédérale

Les caractéristiques de cette option sont l'utilisation de divers types de centres et de services de renseignements en personne pouvant rejoindre une grande partie de la population. La visibilité est élevée grâce aux moyens suivants:

- des centres d'accueil dans les villes de plus de 30,000 personnes
- des agents d'informations itinérants servant les villes dont la population se place entre 10,000 et 30,000 personnes; et
- un grand nombre de pupitres, certains dans des villes de 10,000 à 30,000 personnes et un plus grand nombre dans les petites localités de moins de 10,000 personnes.

Les centres d'accueil seraient situés et dotés en personnel en conformité des besoins locaux. Dans chacune des villes de Montréal, Toronto et Vancouver, nous proposons que soit créé un grand centre d'accueil appuyé par deux centres satellites situés dans des endroits stratégiques. Dans d'autres villes ou régions métropolitaines (de plus de 30,000 personnes) nous proposons la mise en place d'un centre d'accueil dont le personnel variera entre deux et cinq personnes d'après la taille de la ville. Dans les villes ou régions métropolitaines de moins de 30,000 personnes, le service serait fourni par un agent d'information itinérant.

Cet agent établirait un calendrier de visites dans des localités désignées de la région -- l'annonce publique de la date des visites serait faite à l'avance. Une campagne appropriée d'éducation communautaire serait nécessaire à l'égard de tous ces modules de renseignements en vue de sensibiliser les citoyens servis par le centre.

Cette option permet d'étendre le service envisagé à une grande partie de la population et des localités de tout le Canada. A cause de la diversité des approches et des niveaux optionnels de service (le choix de ces niveaux devant faire l'objet d'une décision du gouvernement) rien n'indique que ce système doive apparaître comme une réincarnation d'Information Canada. Par contre, certains des meilleurs éléments d'Information Canada pourraient être facilement intégrés à l'Option A. La clé de cette option, c'est qu'elle fournit une variété d'approches fonctionnelles pouvant être combinées et adaptées à la taille, à la forme et à la diversité des collectivités et des concentrations de population.

Les coûts de fonctionnement directs de l'Option A sont évalués à 7.7 millions de dollars, selon la description détaillée qu'on trouvera dans les Sections 5.3 & 6.

Option B -- Service multigouvernemental

Selon cette option, on suppose que la population cible est la même que dans l'Option A. La différence, c'est que le programme serait appuyé par deux ou trois niveaux de gouvernement -- fédéral, provincial, municipal. A cause des différences qu'il y a entre les dix provinces et les deux territoires, il est peu probable que l'on aurait un seul type de système de renseignements qui puisse convenir le mieux et être mis en place sur le plan national. Il est possible que les systèmes de chaque province et territoire soient tous différents, à la fois quant à la composition et à la répartition des modules et quant à l'organisation et au soutien de la structure du système de renseignements.

Dans chaque cas, il serait nécessaire de répondre à la question de savoir qui détient le système, qui le dirige, qui l'appuie et dans quelle mesure Là où le

soutien du gouvernement provincial serait vigoureux, il est probable que l'identification du système de renseignements serait neutre (par exemple constituerait une entité distincte) ou qu'elle serait provinciale. Cette option, si le fonctionnement en était réussi, pourrait bien fournir un niveau de service élevé au public dans n'importe quelle collectivité. Par contre, à cause de la division des compétences et des appuis, la difficulté de fournir un service de niveau uniformément élevé serait amplifiée. De plus, à cause de la proximité des niveaux provincial et municipal, le gouvernement fédéral trouverait sans doute difficile de maintenir une identité bien marquée et la présence fédérale pourrait être relativement faible par rapport aux sommes dépensées.

Le coût fédéral de l'Option B serait une part du coût total qui dépendrait de la formule adoptée pour la division du coût total entre les gouvernements et organismes fournissant leur appui.

Option C -- Service local

Dans un système de renseignements fondé sur la localité, il appartiendrait avant tout à la localité d'organiser et d'administrer les opérations du centre de renseignements. Le financement pourrait se faire uniquement à partir de sources fédérales ou encore il se ferait conjointement par le gouvernement fédéral, l'administration locale et peut-être aussi d'autres administrations. Dans notre enquête auprès des centres d'information, nous n'avons trouvé aucun centre organisé par la localité qui soit financé entièrement par le gouvernement fédéral. Il y en avait qui recevaient un soutien financier des diverses sources, dont quelques sources gouvernementales.

On pourrait adopter, comme modèle de départ, un centre de renseignements fondé sur la localité qui recevrait une bonne part de soutien financier du gouvernement fédéral pour la rémunération d'un secrétaire administrateur et pour la formation du personnel, pour la préparation de la documentation ressource et pour les services de publicité. Le centre posséderait un conseil d'administration local chargé des activités et du budget et il recruterait de la main-d'oeuvre bénévole ou encore trouverait d'autres sources de fonds.

Les cotisants seraient autorisés à recevoir des rapports périodiques des activités, de telle sorte que la surveillance, l'analyse et les mesures de correction pourraient se réaliser au besoin.

Il est suggéré que le coût pour le gouvernement fédéral du soutien d'un tel centre de renseignements comprenne:

- la rémunération d'un administrateur-coordonnateur qui serait le secrétaire du conseil d'administration, qui serait chargé d'obtenir des fonds additionnels, d'embaucher du personnel rémunéré ou bénévole et de faire fonctionner le centre;
- un montant suffisant pour payer le loyer, les fournitures de bureau et le service téléphonique;
- la formation du personnel dans des services d'information;
- l'offre de ressources en information, y compris des annuaires et de la documentation de référence, des brochures et des textes à distribuer.

Le coût d'une unité de ce genre comprenant les articles énumérés plus haut se placerait à quelque \$50,000 par année.

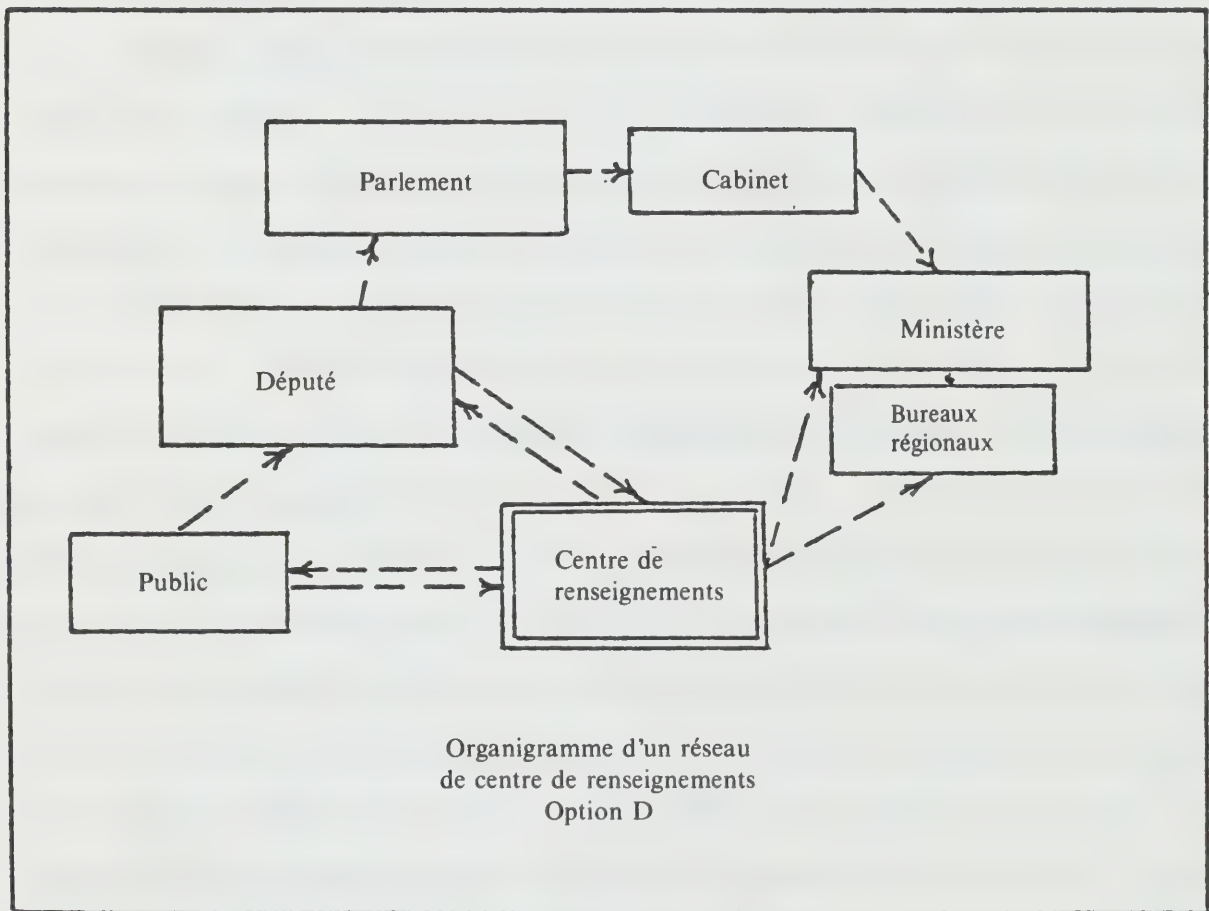
Option D -- Imputabilité

La principale caractéristique de cette option, c'est un échange ou une communication de renseignements dans les deux sens entre le gouvernement et le public. Le public aurait accès aux renseignements au sujet d'aspects généraux et particuliers du gouvernement et de ses programmes par l'intermédiaire des centres de renseignements. A son tour, le gouvernement recevrait une rétroaction du public au sujet de ses programmes et de leur application, par le moyen d'un processus relativement indépendant qui incorporerait les députés et/ou leur personnel, dans un rôle qui garantirait effectivement l'objectivité et l'imputabilité du mécanisme de rétroaction. Il est proposé que les centres de renseignements soient organisés par la localité où fonctionneraient les centres et qu'ils soient administrés par ces localités. Le système serait financé principalement par le gouvernement fédéral, sans que ce soit nécessairement d'une manière exclusive. Les groupes locaux seront encouragés à fournir leur participation. Le niveau de service sera déterminé localement, mais la possibilité de fournir un service de Niveau III (recherches, solution de problèmes, conseils) devrait être envisagée dans certains cas. Une troisième caractéristique de cette proposition, c'est qu'elle serait conçue de manière à fournir la possibilité d'une communication dans les deux sens. Les citoyens seraient en mesure de communiquer à leurs gouvernements et de faire inscrire des griefs, des suggestions, des opinions. Pour que cette solution soit efficace, le conseil d'administration de l'unité doit compter une représentation des députés de la région et les députés et leur personnel doivent avoir un rôle direct de suite à donner aux problèmes extraordinaires et ils doivent aussi assurer une rétroaction entière et appropriée à l'égard du contenu et de l'offre des programmes. (voir le diagramme, p. 26).

Un titre et une identité distincts seraient utiles pour le bon fonctionnement d'un tel service de renseignements axé sur les citoyens.

Il est suggéré que le coût, pour le gouvernement fédéral, du soutien d'un tel centre de renseignements comprenne:

- la rémunération d'un administrateur-coordonnateur qui serait le secrétaire du conseil d'administration, qui serait chargé d'obtenir des fonds additionnels, d'embaucher du personnel rémunéré ou bénévole et de faire fonctionner le centre;



- un montant suffisant pour payer le loyer, les fournitures de bureau et le service téléphonique;
- la formation du personnel des services d'information;
- l'offre de ressources en information, y compris des annuaires et de la documentation de référence, des brochures et des textes à distribuer.

Le coût d'une unité de ce genre comprenant les articles énumérés plus haut serait d'environ \$30,000 par année.

Option E -- Service de renseignements publics des ministères

Il existe plusieurs organismes gouvernementaux qui possèdent des débouchés régionaux et locaux - dont certains sont d'une taille considérable. Le ministère des Postes, les centres d'emploi Canada et Agriculture Canada en sont des exemples. Selon cette option, il est proposé de former des agents d'information pour qu'ils puissent répondre à des demandes portant sur l'ensemble du gouvernement et provenant du public; on propose également de fournir de petits centres de renseignements dans le cadre des responsabilités ordinaires et courantes des ministères, dans des bureaux gouvernementaux choisis à travers le Canada. Aux fins de l'évaluation de la portée et de l'importance de cette option particulière, les autres modalités des centres de renseignements (par exemple centres d'accueil, pupitres) sont exclus. Les coûts et la population cible seront fondés sur un système de renseignements utilisant les installations des bureaux gouvernementaux existants. Certains des petits centres seront dotés d'un ou de plusieurs agents et d'autres emploieront un personnel à temps partiel.

Ce service de renseignements serait distinct d'un centre d'accueil (voir la définition de la Partie 2) puisqu'il serait matériellement relié à un bureau d'un ministère, qu'il y serait localisé et que son personnel ferait partie de ce ministère.

Il serait essentiel pour le bon fonctionnement de cette option de créer un conseil régional formé de représentants supérieurs des ministères exerçant

une activité dans la région. Ce conseil fournirait une orientation, un soutien et une direction permettant le maximum d'apport de la collectivité, particulièrement s'il comprenait aussi des représentants de l'ensemble de la collectivité.

Le coût de la mise en place d'une unité de ce genre de service comprendrait:

- la rémunération d'un membre du personnel formé comme agent d'information ou, dans certains cas, le coût à temps partiel d'une telle personne ressource;
- une formation périodique -- par exemple deux séances d'une durée d'une semaine par année;
- de la documentation de ressources à des fins de référence et de diffusion;
- les coûts de la publicité et des installations, pour assurer que le public soit sensibilisé à la disponibilité de ce service.

Les coûts par unité varieraient entre \$14,000 et \$28,000 environ par année.

5.3 COUTS D'UN SYSTEME DE RENSEIGNEMENTS

Pour donner une idée de l'ordre de grandeur du total des coûts d'un programme de ce genre, nous avons déterminé le coût de la mise en place, à titre de programme national, de l'Option A, caractérisée par la présence fédérale. Comme on pourra le constater, le coût de l'adoption de l'Option A sur le plan national serait de l'ordre de 7.5 à 8 millions de dollars. Cela comprend un certain nombre de centres d'accueil, l'utilisation d'agents d'information itinérants et l'utilisation de deux tailles de pupitres. Tous ces modules du système de renseignements sont répartis entre les localités d'après la population, de manière à fournir un degré raisonnable d'application au marché.

Un personnel administratif central serait nécessaire pour l'activité relative à la politique, à la planification, au développement et à l'administration. Pour gérer un programme de cette taille et de cette étendue, il faudrait un personnel central et administratif de quelque 50 personnes. La répartition des modules entre les collectivités dans le cas de l'Option A et les coûts de ce système et de l'unité administrative à l'administration centrale sont indiqués dans le Tableau II. L'appendice fournit des données plus détaillées au sujet de ces coûts.

TABLEAU II

OPTION «A»

Répartition et coût annuel du système de renseignements

| | Personnel par centre/unité | Coût par année par module | Nombre de modules | Coût total |
|---|-------------------------------|------------------------------|----------------------|--------------------|
| I Centres d'accueil | | | | |
| Villes de plus d'un million de population | | | | |
| a) centre principal | 7 | \$168,000 | 3 | \$ 504,000 |
| b) centre satellite | 3 | 63,000 | 6 | 378,000 |
| c) villes de 500,000 à 1 million de personnes | 5 | 124,000 | 8 | 996,800 |
| d) capitales provinciales | 5 | 119,700 | 3 | 359,100 |
| e) villes de 100,000 à 500,000 personnes | 4 | 93,400 | 12 | 1,120,800 |
| f) villes de 30,000 à 100,000 personnes | 2 | 45,300 | 41 | 1,857,300 |
| II Agent d'information itinérant | | | | |
| Localités de 10,000 à 30,000 personnes | 1 | 19,200 | 20 | 384,000 |
| III Pupitres | | | | |
| a) Localités de moins de 10,000 personnes | 0 | 1,000 | 160 | 160,000 |
| b) Villages | 0 | 300 | 1,000 | 300,000 |
| Unité administrative nationale | 50 | | | 1,612,800 |
| TOTAL | | | | \$7,672,800 |

La détermination du coût du système en dollars par personne pouvant utiliser le service fournit un chiffre permettant d'évaluer utilement le coût de la pénétration du marché de même que le coût de la présence fédérale. C'est ce qu'indique le Tableau III qui suit.

Tableau III

Coûts directs du système de renseignements
par personne à laquelle le système s'applique

| Localisation | Population cible | Module | Personnel par unité | Coût annuel par personne à laquelle le système s'applique |
|----------------------------|---------------------|--------------------------|---------------------|---|
| Grand centre métropolitain | plus d'un million | Centre d'accueil | (7, 3, 3) | \$0.13 |
| Centre métropolitain | 500,000 à 1 million | " | (5) | 0.32 |
| Ville | 100,000 à 500,000 | " | (4) | 0.50 |
| Ville | 30,000 à 100,000 | " | (2) | 0.88 |
| Villes | 10,000 à 30,000 | Agent d'infor. itinérant | (1) | 0.15* |
| | 10,000 à 30,000 | Pupitre | — | 0.12 |
| Villages | moins de 30,000 | " | — | 0.12 |

*On suppose une répartition moyenne d'un agent itinérant par trois collectivités, dans ce groupe de collectivités. Les services itinérants seront fournis aux plus importantes des collectivités de ce groupe.

Il convient de noter que ce coût annuel par personne à laquelle s'applique le service ne correspond pas au coût par demande. Les centres d'accueil reçoivent un nombre relativement faible de visiteurs par jour comparativement au nombre des appels téléphoniques qui parviennent à un centre de renseignements par téléphone, mais la qualité des contacts est également différente. Cette question est examinée dans la Section 3.1.

L'examen de douze systèmes de renseignements révèle un large éventail du nombre des demandes (par téléphone, en personne ou par courrier) par personne de la population à laquelle s'applique le service. Toutefois, une valeur de 0.08 (c'est-à-dire 80 demandes par millier de personnes de la population par année) semble représenter à cet égard le chiffre le plus raisonnable. Le nombre de demandes qui parviennent

à un centre d'accueil a été évalué à partir des données communiquées par les services existants. Ces données indiquent que 20% constitueraient une évaluation raisonnable de la proportion des demandes constituée par des contacts en personne. Le chiffre pourrait varier d'après la taille et la nature de la localité et en fonction d'autres facteurs, mais, pour l'instant, nous ne possédons pas de chiffres sur ces différences.

Nous ne possédons pas de données sur le coût par demande dans le cas des agents d'information itinérants ou des pupitres. Toutefois, si un agent itinérant, en annonçant d'avance sa visite à une ville de 20,000 personnes, pouvait établir un calendrier d'interviews auprès de 20 personnes par jour à raison de 5 jours par semaine, le coût par "demande" au Niveau de service II serait de quelque \$3.90 par demande.

Tableau IV

Coût direct des modules du système de renseignements par demande

| Unité | Personnel par type de localité | Coût annuel du centre | Population cible (moyenne de groupe) | Demandes par année (x .017) | Coût par demande |
|---|--------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|-----------------------------|------------------|
| Grande région métropolitaine | 13 | \$294,000 | 2.3 million | 39,100 | \$ 7.50 |
| Région métropolitaine (500,000 à 1,000,000) | 5 | 123,300 | 381,000 | 6,480 | 19.00 |
| Ville (100,000 à 500,000) | 4 | 93,400 | 188,000 | 3,200 | 29.20 |
| Ville (30,000 à 100,000) | 2 | 45,300 | 52,000f ₁ | 1,140 | 39.80 |
| Localités (10,000 à 30,000) | Agent d'information itinérant | 19,200 | 3x(20,000)f ₂ | 5,000 | 3.80 |
| Kiosque (10,000 à 30,000) | | 1,000 | 8,600f ₃ | 350 | 2.80 |
| (moins de 10,000) | | 300 | 2,600f ₄ | 130 | 2.30 |

f₁= on utilise le facteur de 0.022 demandes par 1000 personnes, en supposant qu'il y a 30% de plus de visites en personne dans les petites localités.

f₂= on utilise le facteur de 0.082 enquêtes par 1000 personnes, en supposant 10 entrevues par jour à raison de 5 jours par semaine durant 49 semaines.

f₃= on utilise le facteur de 0.041 demandes par 1000 personnes, en supposant une demande par jour.

f₄= on utilise le facteur de 0.050 demandes par 1000 personnes, en supposant une demande tous les deux jours.

Dans le cas d'un pupitre , le nombre des visiteurs qui demandent les renseignements ne saurait faire l'objet d'aucune prédiction, mais si une seule personne utilisait chaque jour le grand kiosque et une seule tous les deux jours utilisait le petit, le coût par "demande" serait de \$2.83 ou \$2.31 respectivement. Le niveau de service serait quelque peu inférieur au service normal, "en personne", du Niveau II.

D'autres coûts par demande sont indiqués dans le Tableau IV, où l'on peut constater que les demandes par module varient entre un peu plus de \$2.00 et quelque \$40 par demande.

6. COUTS ET AVANTAGES D'UN PROGRAMME TOTAL

Un programme total relatif à un système de renseignements appliqué à l'ensemble du pays et faisant appel à divers modules selon l'Option "A" coûterait une somme évaluée entre 7.50 et 8 millions de dollars par année (voir l'Appendice C, Tableau B). Ce système fournit des services à 81% de la population à un coût de quelque \$0.40 par personne susceptible d'en profiter. Environ 300 personnes seront nécessaires pour le fonctionnement du système, y compris un personnel central d'administration et de coordination de quelque 50 personnes.

Les avantages du système se présentent sur plusieurs plans -- valeur de la présence fédérale, service amélioré au public, charge réduite du personnel des ministères -- certains de ces éléments étant mesurables et les autres l'étant moins. Dans le cas de la diminution des appels téléphoniques faits auprès des ministères, que ces appels soient bien dirigés ou non, les économies peuvent être évaluées. Selon une évaluation approximative mais prudente des économies réalisées par la diminution de ces appels téléphoniques, on épargnerait ainsi 1.6 million de dollars (voir l'Appendice C, Tableau D).

Les quatre autres options (B, C, D et E) qui ont été élaborées révèlent des frais de fonctionnement considérablement réduits par unité, mais il y en a dont les caractéristiques sont difficiles à mettre en place et à administrer.

Les cinq options sont toutes comprises dans le programme pilote recommandé, à des degrés divers, à des fins de vérification et d'évaluation.

7.0 LE PROGRAMME PILOTE

Avant qu'on entreprenne la mise en place de l'une ou l'autre des options ou parties d'option décrites dans le présent rapport, il est recommandé que soit lancé un programme pilote visant à faire l'essai des compositions optimales des modules du système proposé.

Le programme pilote recommandé s'applique à une période préliminaire de quatre à six mois permettant l'organisation des divers centres et systèmes de renseignements et à une période d'un an en ce qui concerne le fonctionnement et les essais. Le coût total du programme pilote est évalué à quelque 2.3 millions de dollars, ce coût s'étendant sur une période de dix-huit mois. Le programme pilote, dont certains éléments seraient appliqués dans chaque province, supposerait le fonctionnement et l'essai des composants suivants:

- 12 centres d'accueil dirigés par le gouvernement fédéral;
- 8 services itinérants dirigés par le gouvernement fédéral;
- 40 pupitres communautaires dirigés par le gouvernement fédéral;
- 50 pupitres de village dirigés par le gouvernement fédéral;
- 9 services de renseignements publics des ministères fédéraux;
- 3 centres d'accueil fédéraux-provinciaux;
- 3 centres d'accueil dirigés par les localités;
- 2 centres axés sur la rétroaction et l'imputabilité; et
- 2 cas de surveillance de centres de renseignements existants.

La période initiale du programme pilote, outre qu'elle s'appliquerait à l'étape de l'organisation, comprendrait une activité importante de conception de la

méthode de recherche et d'évaluation (y compris les systèmes et instruments de surveillance et d'obtention des données). Au cours de l'étape de mise en place (d'une durée d'un an), la conception, le fonctionnement et le soutien de chacun des divers centres, de même que leur efficience et leur efficacité pour ce qui est de servir le public, feraient l'objet d'une surveillance continue et d'une évaluation progressive. Les éléments du programme pilote seraient les suivants:

7.1 PROGRAMME DE RECHERCHE

La première étape du programme de recherche consiste à établir la conception expérimentale. Après que la conception d'ensemble a été établie, les étapes suivantes du programme seraient adoptées et intégrées au programme de recherche conformément à la conception adoptée.

- Les modules du système de renseignements seraient remaniés pour être portés au niveau maximum d'efficacité, compte tenu des coûts et des avantages prévus.
- Des programmes d'essais seraient élaborés pour différentes régions du pays afin d'exposer les modules élaborés aux conditions réelles du terrain et cela d'une manière suffisamment variée pour offrir des possibilités utiles de vérification et d'évaluation.
- Une méthode et un modèle d'évaluation seraient élaborés pour permettre l'évaluation de divers programmes d'essais dans un secteur de vérification avant la mise en place du système.

- Des programmes d'essais définitifs seraient élaborés en vue de la mise en oeuvre du système au sein du programme pilote dans des régions d'essai choisies.
- Un programme d'évaluation serait élaboré pendant la réalisation du programme qui vient d'être décrit en vue d'être appliqué au programme pilote dès que celui-ci serait mis en oeuvre.

Une analyse rigoureuse des avantages et des coûts constituerait un élément essentiel de l'évaluation des divers modules et des diverses options du système. L'évaluation se conformerait aux lignes directrices du Conseil du Trésor relatives à l'analyse des coûts et avantages ainsi qu'aux normes d'évaluation publiées par le Bureau du Contrôleur général.

63 7.2 LE PROGRAMME D'ESSAI

Pour pouvoir comprendre la portée du programme pilote, nous avons évalué le nombre des modules du système de renseignements dont il faudra vraisemblablement disposer. Il n'est pas tenu compte pour cela de la localisation de la composition régionale des modules ou des systèmes à l'essai, mais, aux fins de la détermination des coûts, cette évaluation nous donne une idée de l'ampleur probable du programme d'essai. L'estimation du nombre et du coût des modules est fournie dans le Tableau II. Le coût total indiqué est de \$1,776,100, ce qui exclut le groupe central de contrôle et d'administration, le coût des matériels et les coûts de la conception et de l'évaluation. Ces coûts seront fournis plus loin.

7.3 PROCEDURE DE MISE EN OEUVRE

Pendant que le programme de recherche sera élaboré, une équipe de mise en oeuvre sera créée et chargée de préparer la mise en oeuvre. Elle aura pour tâche de

recruter et de former du personnel qui soit prêt à prendre en mains les modules des centres de renseignements et de préparer le grand nombre des documents de référence dont on aura besoin. Pendant que le programme se déroulera, l'équipe de mise en oeuvre en constituera le corps administratif. A mesure que le programme se réalisera, il faudra régler les problèmes du financement, de l'utilisation du personnel, du maintien des dossiers, en vue des évaluations à réaliser plus tard.

4. DELAIS

Les délais proposés seront nécessairement courts mais ils auront pour effet utile de maintenir le sentiment d'urgence et l'élan déjà imprimé.

Le programme de recherche sera achevé au cours des trois mois qui suivront l'autorisation de commencer. L'équipe de mise en oeuvre devra commencer son travail avant l'expiration des trois mois afin de disposer du temps nécessaire pour son activité de recrutement, de formation et de préparation des documents.

La mise en oeuvre du programme pilote pourrait donc commencer dès l'achèvement du programme de recherche. Après que la mise en oeuvre aura commencé, l'équipe d'évaluation devra passer quelque temps à faire en sorte que les données soient recueillies conformément aux méthodes d'évaluation à suivre. Il s'agira là d'un rôle de surveillance et de consultation. Outre la surveillance, deux périodes d'évaluation et d'analyse sont proposées. Une à la fin de six mois de fonctionnement du programme pilote et l'autre à la fin de l'année proposée pour l'expérience.

Un rapport final sera préparé à la fin de l'année d'essai et comprendra le remaniement du système de renseignements conformément aux conclusions de l'évaluation achevée et aux recommandations finales.

Si l'autorisation d'aller de l'avant est donnée avant le 1^{er} juillet 1980, le cheminement du programme sera le suivant:

- pour le 1^{er} septembre 1980
 - l'équipe de mise en oeuvre est créée et le travail est commencé en ce qui concerne le recrutement, la formation et l'assemblage de la documentation ressource
 - quelques modules et programmes d'essai des centres de renseignements sont établis et prêts à fonctionner.
- pour le 1^{er} octobre 1980
 - le programme de recherche est achevé et les recommandations sont faites.
 - la mise en oeuvre intégrale est commencée, de même que l'obtention des données.
- pour le 1^{er} mars 1981
 - les six premiers mois de fonctionnement sont terminés, les données sont rassemblées et l'évaluation est commencée.
- pour le 1^{er} septembre 1981
 - la première année du programme pilote est achevée et l'évaluation finale est commencée.
- pour le 1^{er} novembre 1981
 - l'évaluation est achevée, le remaniement des systèmes de renseignements est terminé, les recommandations sont faites, le rapport final est déposé.

APPENDICE "C"

La proposition de fournir aux citoyens de tout le Canada un accès au bureau le plus proche des services gouvernementaux utilisés fréquemment a été élaborée suivant le principe selon lequel aucun Canadien ne doit être puni, dans ses transactions avec le gouvernement, à cause de l'endroit où il a choisi de vivre. La proposition tient compte des différences régionales et les surmonte. Elle égalise la possibilité de traiter avec le gouvernement pour tout le monde, qu'il s'agisse des gens très instruits ou de ceux qui le sont moins.

Puisqu'on ne peut profiter d'un précédent, les évaluations des coûts ne peuvent être fournies que selon des échelles et il est impossible de tenir compte des économies correspondantes qui résulteraient de l'accès téléphonique sans frais d'interurbain. Par exemple, le coût de la préparation d'une lettre est évalué entre \$6 et \$12 et il est à prévoir que le nombre des réponses officielles aux demandes des citoyens diminuerait radicalement si ce service téléphonique était fourni. Des données statistiques ne sauraient traduire les coûts déjà subis à cause du service ZENITH et d'autres services sans frais d'interurbain déjà fournis dans le cas de certaines activités fédérales. Les Centres des entreprises, Revenu Canada, la G.R.C. et plusieurs autres organismes offrent déjà un service sans frais d'interurbain soit sur le plan national, soit dans certaines régions; il s'ensuit que ces coûts ne seraient pas entièrement des coûts nouveaux.

Les coûts prévus en frais interurbains et frais connexes en ce qui concerne l'offre des services fondamentaux au bureau fédéral le plus proche seraient de 2 millions de dollars par année si l'on suppose un appel par millier de téléphones du Canada.

Ils pourraient atteindre 8 millions s'il y avait un appel pour chaque groupe de 250 téléphones, mais les données statistiques des services provinciaux existants permettent de croire que le volume prévu sera plutôt de l'ordre d'un appel par millier. Ces données statistiques ont été extrapolées à partir des données élaborées pour l'Ontario, où le gouvernement provincial vient de commencer à offrir le service sans frais interurbains dans toute la province.

La durée moyenne de l'appel est de quelque 2 minutes si l'on se fonde sur l'expérience nationale des services d'information compétents.

En l'absence d'un service sans frais interurbains, les données fournies sont élaborées en fonction d'échelles de coûts plutôt que des données historiques et de l'expérience vécue. L'Ontario vient d'adopter un service appliqué à toute la province et les projections nationales sont élaborées à partir d'une extrapolation des données ontariennes.

Les projections élaborées ici se fondent sur les hypothèses fondamentales suivantes:

1. Il est préférable de traiter localement ou régionalement plutôt qu'à un seul endroit centralisé les demandes publiques portant sur les programmes du gouvernement fédéral;
2. Un système centralisé serait au moins deux fois plus coûteux qu'un système profitant de la connaissance locale qui existe dans les bureaux régionaux du gouvernement.

3. Des systèmes de renseignements qui mettent le citoyen en contact direct avec le ministère approprié du gouvernement fournissent le meilleur "service au public";
4. L'offre de l'accès sans frais interurbains exigerait une aptitude accrue à faire face à l'augmentation d'intérêt prévue à l'égard des programmes et politiques du gouvernement fédéral;
5. Des inscriptions téléphoniques concises, faciles à lire et faciles à comprendre constituent une condition préalable d'un système téléphonique sans frais interurbains:
6. La combinaison d'inscriptions téléphoniques améliorées et d'un numéro général du service de renseignements à la fin des inscriptions produirait un programme maniable;
7. Des appels régionaux au coût le plus bas possible seraient facilités par des limites administratives:
 - se conformant aux secteurs servis par chaque annuaire,
 - se conformant, si possible, aux programmes existants ou futurs d'appels urbains au moindre coût (service INWATS, Benith, report des appels sur de très longues distances).

On trouvera ci-après, sous une forme détaillée dans les articles A à G et sous une forme résumée dans les articles 1 et 2, des projections relatives au nombre des appels téléphoniques et aux coûts associés. Ces projections comprennent:

- l'accès sans frais interurbains, dans tout le Canada, à des services et programmes choisis du gouvernement du Canada;
- l'équipement, local et interurbain, qui permet de fournir ce service et l'accroissement connexe du nombre des téléphonistes.

En projetant les coûts appliqués à la province de l'Ontario et en se fondant sur la population totale de même que sur le nombre des abonnés du téléphone qui possèdent le service des appels avec ou sans frais interurbains permettant de communiquer avec les grandes villes, il est possible d'établir une projection des coûts et une comparaison pour chacune des provinces.

- a) Total des abonnés du téléphone de l'Ontario pouvant communiquer avec des grandes villes avec ou sans frais interurbains:

| VILLE | TOTAL DES ABONNÉS | ABONNÉS QUI DOIVENT PAYER DES FRAIS INTERURBAINS |
|-----------------|----------------------|--|
| Toronto | 1,604,508 | 289,926 |
| London | 453,010 | 328,930 |
| Hamilton | 449,000 | 209,273 |
| Ottawa | 413,804 | 192,826 |
| Windsor | 210,044 | 105,985 |
| Sudbury | 156,024 | 95,682 |
| Peterborough | 140,289 | 102,088 |
| Thunder Bay | 86,529 | 40,080 |
| Sault-Ste-Marie | 50,081 | 16,839 |
| | <u>3,563,289</u> | <u>1,381,838</u> |

Le nombre des abonnés qui doivent payer des frais interurbains serait inférieur dans l'Ouest et dans les Maritimes par habitant, le même pour le Québec et la C.-B. et probablement quelque peu supérieur à Terre-Neuve.

- b) Projection des appels interurbains et des frais associés pour le gouvernement du Canada, dans le cas de l'application à tout le Canada, dans l'hypothèse d'un appel téléphonique par mois par millier de téléphones.

| Province | Population | Appels annuels | 4 minutes | 3 minutes | 2 minutes | 1 minute | 30 secondes |
|----------|--------------------|----------------|--------------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|
| C.-B. | 2,611,700 | 101,817 | 161,663 | 130,933 | 94,597 | 52,608 | 34,622 |
| Alb. | 2,053,100 | 80,040 | 127,086 | 102,928 | 74,364 | 41,356 | 27,217 |
| Sask. | 965,300 | 37,632 | 59,751 | 48,393 | 34,963 | 19,444 | 12,796 |
| Man. | 1,026,200 | 40,006 | 63,521 | 51,446 | 37,169 | 20,671 | 13,604 |
| Ont. | 8,543,300 | 333,062 | 528,828 | 428,304 | 309,444 | 172,092 | 113,256 |
| Qué. | 6,288,300 | 245,150 | 389,243 | 315,253 | 227,765 | 126,668 | 83,362 |
| N.-É. | 851,000 | 33,176 | 52,676 | 42,663 | 30,823 | 17,142 | 11,281 |
| N.-B. | 704,800 | 27,477 | 43,626 | 35,333 | 25,528 | 14,197 | 9,343 |
| I.-P.-É. | 123,900 | 4,830 | 7,669 | 6,211 | 4,487 | 2,495 | 1,642 |
| T.-N. | 577,400 | 22,509 | 35,740 | 28,946 | 20,913 | 11,630 | 7,654 |
| | <u>*23,745,000</u> | <u>925,699</u> | <u>\$1,469,808</u> | <u>\$1,190,415</u> | <u>\$860,058</u> | <u>\$478,307</u> | <u>\$314,780</u> |

*A l'exclusion du Yukon et des T.N.-O.

c) Projection des *appels interurbains* et des frais associés pour le *gouvernement du Canada*, dans le cas de l'application à tout le Canada, dans l'hypothèse d'un appel téléphonique par mois par tranche de 250 téléphones.

| Province | Population | Appels annuels | 4 minutes | 3 minutes | 2 minutes | 1 minute | 30 secondes |
|----------|--------------------|------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| C.-B. | 2,611,700 | 407,268 | 646,652 | 523,732 | 378,388 | 210,432 | 138,488 |
| Alb. | 2,053,100 | 320,160 | 508,344 | 411,712 | 297,456 | 165,424 | 108,868 |
| Sask. | 965,300 | 150,528 | 239,004 | 193,572 | 139,852 | 77,776 | 51,184 |
| Man. | 1,026,200 | 160,024 | 254,084 | 205,784 | 148,676 | 82,684 | 54,416 |
| Ont. | 8,543,300 | 1,332,248 | 2,115,312 | 1,713,216 | 1,237,776 | 688,368 | 453,024 |
| Qué. | 6,288,300 | 980,600 | 1,556,972 | 1,261,012 | 911,060 | 506,672 | 333,448 |
| N.-É. | 851,000 | 132,704 | 210,704 | 170,652 | 123,292 | 68,568 | 45,124 |
| N.-B. | 704,800 | 109,908 | 174,504 | 141,332 | 102,112 | 56,788 | 37,372 |
| I.-P.-É. | 123,900 | 19,320 | 30,676 | 24,844 | 17,948 | 9,980 | 6,568 |
| T.-N. | 577,400 | 90,036 | 142,960 | 115,784 | 83,652 | 46,520 | 30,616 |
| | <u>*23,745,000</u> | <u>3,702,796</u> | <u>\$5,879,232</u> | <u>\$4,761,660</u> | <u>\$3,440,232</u> | <u>\$1,913,228</u> | <u>\$1,259,120</u> |

*A l'exclusion du Yukon et des T.N.-O.

d) Projection des *appels locaux* et des frais associés pour le *gouvernement du Canada*, dans le cas de l'application à tout le Canada, dans l'hypothèse d'un appel téléphonique par mois par millier de téléphones.

| Province | Population | Appels annuels | 4 minutes | 3 minutes | 2 minutes | 1 minute | 30 secondes |
|----------|-------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| C.-B. | 2,611,700 | 63,350 | 59,540 | 48,283 | 34,141 | 28,642 | 23,105 |
| Alb. | 2,053,100 | 49,808 | 46,806 | 37,956 | 26,839 | 22,516 | 18,092 |
| Sask. | 965,300 | 23,418 | 22,007 | 17,845 | 12,619 | 10,586 | 8,506 |
| Man. | 1,026,200 | 24,895 | 23,395 | 18,971 | 13,415 | 11,254 | 9,043 |
| Ont. | 8,543,300 | 207,260 | 194,772 | 157,944 | 111,684 | 93,696 | 75,288 |
| Qué. | 6,288,300 | 152,553 | 143,361 | 118,140 | 82,205 | 68,964 | 55,415 |
| N.-É. | 851,000 | 20,645 | 19,401 | 15,732 | 11,124 | 9,333 | 7,499 |
| N.-B. | 705,800 | 17,098 | 16,068 | 13,029 | 9,213 | 7,729 | 6,211 |
| I.-P.-É. | 123,900 | 3,005 | 2,824 | 2,290 | 1,619 | 1,358 | 1,091 |
| T.-N. | 577,400 | 14,007 | 13,163 | 10,674 | 7,548 | 6,332 | 5,088 |
| | <u>23,745,000</u> | <u>576,051</u> | <u>\$541,343</u> | <u>\$438,983</u> | <u>\$310,411</u> | <u>\$260,413</u> | <u>\$209,252</u> |

- e) Projection des *appels locaux* et des frais associés pour le *gouvernement du Canada* dans le cas de l'application à tout le Canada, dans l'hypothèse d'un appel téléphonique par mois par tranche de 250 téléphones.

| Province | Population | Appels annuels | 4 minutes | 3 minutes | 2 minutes | 1 minute | 30 seconde |
|----------|------------|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| C.-B. | 2,611,700 | 253,436 | 238,168 | 193,132 | 136,564 | 114,568 | 92,060 |
| Alb. | 2,053,100 | 119,232 | 187,224 | 151,824 | 107,356 | 90,064 | 72,368 |
| Sask. | 965,300 | 93,672 | 88,028 | 71,380 | 50,476 | 42,344 | 34,024 |
| Man. | 1,026,200 | 99,580 | 93,580 | 76,884 | 53,660 | 45,016 | 36,172 |
| Ont. | 8,543,300 | 829,040 | 779,088 | 631,776 | 446,736 | 374,784 | 301,152 |
| Qué. | 6,288,300 | 610,212 | 573,444 | 472,560 | 328,820 | 275,856 | 221,660 |
| N.-É. | 851,000 | 82,580 | 77,604 | 62,928 | 44,496 | 37,332 | 29,996 |
| N.-B. | 704,800 | 68,392 | 64,272 | 52,116 | 36,852 | 30,916 | 24,844 |
| Î.-P.-É. | 123,900 | 12,020 | 11,296 | 9,160 | 6,476 | 5,432 | 4,364 |
| T.-N. | 577,400 | 56,028 | 52,652 | 42,696 | 30,192 | 25,328 | 20,352 |
| | 23,745,000 | 2,304,204 | \$2,165,372 | \$1,755,932 | \$1,241,644 | \$1,041,652 | \$837,008 |

c) *Résumé*

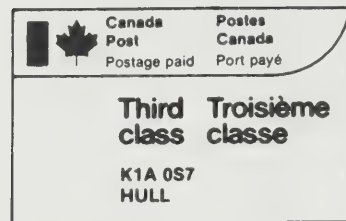
1. Quantité des appels et coûts projetés en fonction d'un appel par mois par millier de téléphones.

| Durée | 4 minutes | 3 minutes | 2 minutes | 1 minute | 30 secondes | Appels par année |
|-------------|-------------|-------------|-------------|------------|-------------|------------------|
| <i>Type</i> | | | | | | |
| Interurbain | \$1,469,808 | \$1,119,415 | \$ 860,058 | \$ 478,307 | \$ 314,780 | 925,699 |
| Local | \$ 541,343 | \$ 438,983 | \$ 310,411 | \$ 260,413 | \$ 209,252 | 576,051 |
| TOTAL | \$2,011,151 | \$1,629,398 | \$1,170,469 | \$ 738,720 | \$ 524,032 | 1,501,750 |

2. Quantité des appels et coûts projetés en fonction d'un appel par mois par tranche de 250 téléphones.

| Durée | 4 minutes | 3 minutes | 2 minutes | 1 minute | 30 secondes | Appels par année |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| <i>Type</i> | | | | | | |
| Interurbain | \$5,879,232 | \$4,761,660 | \$3,440,232 | \$1,913,028 | \$1,259,242 | 3,702,796 |
| Local | \$2,165,372 | \$1,755,932 | \$1,241,644 | \$1,041,652 | \$ 837,000 | 2,304,204 |
| TOTAL | \$8,044,604 | \$6,517,592 | \$4,681,876 | \$2,954,680 | \$2,096,292 | 6,007,000 |

3. Évaluation des coûts: 2 millions de dollars en 1980-1981.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:30 a.m.:

From the Department of Supply and Services:

Mr. R. August.

From the Canadian General Standards Board:

Mr. A. Bailey;

Mr. R. Maynard.

At 2:00 p.m.:

From the Ministry of State for Economic Development:

Mr. F. Chamber;

Mr. M. Boulanger.

At 3:00 p.m.:

From the Department of Agriculture:

Mr. D. Harkin;

Mr. E. Dunnett;

Mr. W. Bryson.

A 9 h 30:

Du ministère des Approvisionnements et Services:

M. R. August.

De la Commission canadienne des normes:

M. A. Bailey;

M. R. Maynard.

A 14 heures:

Du ministère d'État de l'Expansion économique régionale:

M. F. Chambers;

M. M. Boulanger.

A 15 heures:

Du ministère de l'Agriculture:

M. D. Harkin;

M. E. Dunnett;

M. W. Bryson.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Tuesday, September 30, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 8

Le mardi 30 septembre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

Regulatory Reform

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, SEPTEMBER 30, 1980
(26)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:35 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Deniger and Peterson.

Witness: Mr. Peter Kemball.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Kemball made a statement and answered questions.

The Chairman ordered,—That the brief presented by Mr. Kemball be filed as an exhibit. (*See exhibit "RR-2".*)

At 10:35 o'clock a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

SECOND SITTING
(27)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 10:46 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Deniger and Peterson.

Witness: Mr. Tex Enemark, Western Manager MacLean-Hunter.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Enemark made a statement and answered questions.

The Chairman ordered,—That the brief presented by Mr. Enemark be filed as an exhibit. (*See exhibit "RR-3".*)

At 12:58 o'clock p.m. the Committee adjourned until 2:30 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(28)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 2:30 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Deniger and Peterson.

Witnesses: From the Canadian Food Processors Association: Mr. W. Gunn and Mr. E. Banting.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Gunn made a statement and, with Mr. Banting, answered questions.

The Chairman ordered,—That the brief presented by the Canadian Food Processors Association be filed as an exhibit. (*See exhibit "RR-4".*)

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 30 SEPTEMBRE 1980
(26)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 35 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Deniger et Peterson.

Témoin: M. Peter Kemball.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Kemball fait une déclaration et répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le mémoire présenté par M. Kemball soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-2».*)

A 10 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

DEUXIÈME SÉANCE
(27)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 10 h 46 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Deniger et Peterson.

Témoin: M. Tex Enemark, gérant de l'Ouest pour MacLean-Hunter.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Enemark fait une déclaration et répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le mémoire présenté par M. Enemark soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-3».*)

A 12 h 58, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 h 30.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(28)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 14 h 30 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Deniger et Peterson.

Témoins: De l'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires: MM. W. Gunn et E. Banting.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Gunn fait une déclaration puis, avec M. Banting, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le mémoire présenté par l'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-4».*)

At 4:45 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, September 30, 1980

• 0936

[Texte]

The Chairman: If we could come to order. We are continuing our reference into regulatory reform.

We have with us Peter R. Kemball; if I might take the liberty of just putting on the record some of your background, Mr. Kemball, a background that qualifies you eminently to appear before us and share with us your experience and advice.

Mr. Kemball has worked with the FBDB and the Management Improvement Branch of the Treasury Board Secretariat. He has spent five years in Washington specializing in evaluation of U.S. government programs then a number of years as a consultant here in Ottawa, both with a firm and as an independent consultant. Among his clients have been the Office of the Auditor General, the Office of the Comptroller General, the Government of Ontario, various government departments and the Parliamentary Centre. At the Parliamentary Centre, he acted as principal adviser to the Senate Standing Committee on National Finance.

Mr. Kemball has submitted to us a lengthy brief dealing both with the background of regulation and specific suggestions regarding the suggestions in our discussion paper. I believe you are going to make a brief comment, Mr. Kemball, and then we can have the opportunity to ask you some questions. Thank you very much for being with us.

Mr. Peter R. Kemball: Mr. Chairman, it is both a pleasure and an honour to have been invited to appear before this committee. Your approach to the challenging task of regulatory reform is impressive. You have not shied away from asking hard questions about the public service nor about yourselves and Parliament. If, as I believe, asking the right question is half the battle, then, Mr. Chairman, you and the members of this committee control the high ground.

I would like to make one or two comments that might assist members in understanding what kind of perspective underlies the comments that I made. If I had to characterize myself, I would say I was a somewhat knowledgeable—with, perhaps, emphasis on the somewhat—and concerned taxpaying citizen and, I would like to be very specific with members of this committee, this knowledge does not qualify me to comment in detail on Commons' committee procedure. It has been clear that I have worked with a Senate committee, and that kind of detail is available from John Stewart in his book, *The Canadian House of Commons*.

With that caveat, I would go on to say that I have a concern, both as a taxpayer and a citizen. As a taxpayer, I often feel that I can measure my concern not only in the amounts that I have to pay but in how I feel about paying them. Rightly or wrongly, as I prepared this brief, I was aware that I do not believe citizens are confident that they get what

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 30 septembre 1980

[Traduction]

Le président: A l'ordre. Nous continuons notre étude de la réforme de la réglementation.

Nous accueillons M. Peter R. Kemball. Puis-je me permettre de faire brièvement l'historique de votre carrière, monsieur Kemball? Vos antécédents prouvent que vous êtes hautement qualifié pour vous présenter devant nous et nous faire bénéficier de votre expérience et de vos conseils.

M. Kambell a été au service de la BFD et de la Direction du perfectionnement de la gestion du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il a passé cinq ans à Washington, se spécialisant en évaluation des programmes du gouvernement américain, puis un certain nombre d'années à Ottawa, où il était consultant auprès d'une entreprise et exerçait également à titre indépendant. Parmi ses clients figuraient les bureaux de l'Auditeur général et du Contrôleur général, le gouvernement de l'Ontario, divers ministères et le Centre parlementaire. A ce dernier endroit, il était le conseiller principal auprès du Comité permanent du Sénat sur les finances nationales.

M. Kemball nous a présenté un long mémoire énonçant l'historique de la réglementation ainsi que des propositions particulières relativement aux suggestions formulées dans notre document de travail. Je crois que vous allez faire quelques brèves observations, monsieur Kemball, et nous aurons ensuite l'occasion de vous poser quelques questions. Je vous remercie beaucoup de votre présence parmi nous.

M. Peter R. Kemball: Monsieur le président, c'est pour moi un plaisir et un honneur d'avoir été invité à me présenter devant ce comité. Votre façon d'amorcer la tâche écrasante que constitue la réforme de la réglementation suscite mon admiration. Vous n'avez pas éludé les questions directes au sujet de la Fonction publique et du Parlement ni celles qui vous concernent. Si, tel que je le crois, poser la question pertinente est la clé du succès, alors, monsieur le président, vous et les membres de ce comité contrôlez avantageusement la situation.

J'aimerais formuler une ou deux observations susceptibles d'aider les membres à comprendre dans quelle optique mes observations sont formulées. Si je devais me définir, je dirais que je suis un citoyen quelque peu intelligent, en insistant peut-être sur les mots «quelque peu», et intéressé, car je paie des impôts; je voudrais bien préciser toutefois aux membres de ce comité que cette intelligence ne me donne pas la compétence voulue pour discuter en détail de la procédure d'un comité de la Chambre des Communes. Il est évident que j'ai participé aux travaux d'un comité sénatorial: John Stewart le mentionne dans son ouvrage *The Canadian House of Commons*.

Cette réserve formulée, je voudrais souligner que, à titre de contribuable et de citoyen, j'ai des intérêts à défendre. En tant que citoyen, je me rends souvent compte que non seulement les montants que j'ai à payer m'intéressent, mais également ma réaction, bonne ou mauvaise, à l'égard de mon obligation de payer des impôts. Lorsque j'ai rédigé mon mémoire, je ne

[Text]

taxpayers are paying for, and I suppose in April—May as taxpayers we are all certain of it. What is of concern is that this feeling is widespread and there is some evidence to support that contention. The barter economy is on the increase, there are days when I think tax avoidance is replacing hockey as the national sport, and we have seen evidence that tax evasion is becoming acceptable, not criminal, in the eyes of many people—which is rather a shocking statement but I believe is true.

Looking at these concerns, I really believe the relationship between the governed and the governors is at a critical juncture.

The Speech of the Throne makes reference to this, when it is pointed out Canadians want more effective government, not necessarily less government. I believe effectiveness is a new demand, and that is a point made by Donald Rumsfeld in the U.S. context. He is a former member of the U.S. Congress, a former member of both Nixon and Ford administrations and currently the chief executive officer of a major pharmaceutical firm. It is from that set of experiences he observes that:

• 0940

One of the most incisive observations I think Mr. Blumenthal

who was a former secretary of the treasury . . .

made was the difference between appearance and reality . . . In government, too often you're measured by how hard you seem to try . . . The measurement realistically should be, how does all this affect the people for good or ill?"

In my view, it is possible that the erosion of the legitimacy of governments such as ours is because approval of programs by elected representatives is no longer sufficient to satisfy the electorate that something is being done. They are attempting to view that as mere appearances. People looking at the throne speech are saying, results must be forthcoming, results which make sense to informed and concerned people.

Following through from that line of thought, I would suggest to the committee that the question which faces you is not one of more regulation or less regulation, but wiser regulation or even more effective regulation. Those questions should be answered, but I am afraid they are akin to rearrangements of the deck chairs on the *Titanic*. The real question are, what is the role of Parliament in meeting this new demand and, I think very fundamentally, what is the role of an elected representative?

Having made these comments, this is not to say that citizens are to be held blameless. I think it is only fair to point out that Ducham's Axion applies: If one views his problem closely enough he will recognize himself as part of the problem.

[Translation]

croisais pas que les citoyens pensent en avoir pour leur argent, sur le plan fiscal, et je suppose qu'en avril et mai, en tant que contribuables, nous en sommes tous certains. Fait inquiétant, cette impression est générale et cet argument est égayé par certains faits. Le troc augmente constamment. Par ailleurs, certains jours je crois que l'évitement fiscal est en voie de remplacer le hockey comme sport national et nous avons eu des preuves que la fraude fiscale est de plus en plus considérée comme acceptable et non comme un acte criminel par de nombreuses personnes. Voilà une déclaration plutôt désagréable à entendre, mais je crois qu'elle est juste.

Lorsque j'examine ces questions, je crois vraiment que les rapports entre les citoyens et le gouvernement ont atteint une phase critique.

Le discours du trône y fait allusion lorsqu'il souligne le fait que les Canadiens veulent un gouvernement plus efficace, pas nécessairement un gouvernement réduit. A mon avis, l'efficacité est une nouvelle exigence et c'est là un point qu'a fait ressortir Donald Rumsfeld en parlant du gouvernement des États-Unis. Il a déjà été membre du Congrès américain, a fait partie du gouvernement sous les présidents Nixon et Ford et il est actuellement l'administrateur principal d'une grande entreprise pharmaceutique. Fort de cette expérience variée, il dit en substance:

Une des observations les plus judicieuses qu'a faites M. Blumenthal

—ancien secrétaire du ministère des Finances . . .

a été le parallèle qu'il a établi entre les apparences et la réalité. Les gouvernants sont trop souvent évalués en fonction des efforts qu'il semble déployer alors qu'une mesure réaliste devrait être l'évaluation de la nature des incidences des décisions gouvernementales sur les citoyens.

Selon moi, il se peut que l'érosion de la légitimité des gouvernements tels que le nôtre découle du fait que la simple approbation des programmes par les représentants élus ne convainc plus les électeurs que des dispositions sont réellement prises. Ces derniers sont enclins à considérer cette mesure uniquement comme un simulacre. Les gens qui lisent le discours du trône se disent: «Les résultats doivent s'en venir». Ce sont les résultats qui ont de l'importance aux yeux des personnes bien informées et intéressées.

Continuant dans la même ligne de pensée, je ferai remarquer au comité que le problème important pour vous n'est pas une augmentation ou une réduction de la réglementation, mais plutôt l'implantation d'une réglementation plus judicieuse et même plus efficace. Il faut résoudre ces problèmes, mais j'ai peur que ce ne soit inutile. Les vrais problèmes sont: «Quel est le rôle du Parlement lorsqu'il s'agit de satisfaire à cette nouvelle exigence» et, question, à mon avis, très fondamentale: «Quel est le rôle d'un représentant élu?»

Je ne veux pas dire que les citoyens doivent être considérés comme irréprochables. A mon sens, il est juste de souligner le fait que le dicton de M. Ducham (selon lequel une personne qui examine son problème d'assez près découvre qu'elle en est partiellement responsable) s'applique à cette situation.

[Texte]

There are days when I think I expect too much of my elected representatives, I ask them to do too much, particularly if I sit down and calculate how many hours they have in a day and what I expect. So I came to a fairly, perhaps, radical conclusion, that tinkering was not going to make a material difference. We need first to cope with the unlimited demands we make as citizens—and I specifically put a suggestion forward that addresses that issue.

You have before you a summary of the brief which has been prepared, so I will not deal with that. I think there are a couple of other points that are worth making which do not appear in the brief or the material.

One is that I did not deal with the operational realities of the administration of regulations. I am sure the departments, agencies and people you will be talking to as you go across the country will bring this type of material to your attention. I would suggest that it is very important, to me the feeling that one is a somebody only at a muffler shop need not be reinforced by the actions of officials who administer regulations or any other government programs. It may be helpful to point out to members of this committee that program evaluation can be a means of coping with this aspect of regulation, the administrative and operational aspect. As I indicated, I expect that you will get substantial evidence as you move across the country on the extent to which this is a real problem.

I think I would like to conclude my remarks by pointing out that the thrust of my brief is that Parliament itself is part of the problem we have, and Parliament as a solution faces some very real and major difficulties, including the one I have focused on in particular, which is the lack of time available to members. I may have been optimistic, I may have been pessimistic. People with whom I have discussed this brief have taken both positions, so perhaps I have actually come to a reasonably balanced conclusion based on the evidence available to me.

• 0945

If I may summarize, a personal bias is that doing nothing is probably the worst choice of action—which is, in effect, what I suggest as one of the choices in my brief. I think this was pointed out many years ago by Sir Francis Bacon, when he commented that:

He that will not apply new remedies must expect new evils, for time is the greatest Innovator.

Mr. Chairman, I want to thank you and members of this committee for this opportunity and indicate my willingness to answer such questions as you may have.

The Chairman: I would like to thank you, first of all, for being our first witness from the private sector. I think you have raised a number of very interesting issues that we would like to delve into. I would also like to thank you for the thoroughness with which you have prepared your brief.

[Traduction]

Je crois que certains jours je demande trop de chose à mes représentants élus; je vois que j'exige trop d'eux, surtout si je calcule le temps dont ils disposent dans une journée pour faire ce que j'attends de leur part. J'en suis venu à la conclusion, assez radicale peut-être, que le fait de m'en mêler n'améliorerait pas tellement la situation. Nous devons tout d'abord nous occuper de nos exigences illimitées, en tant que citoyens, et j'énonce une suggestion toute particulière à ce sujet.

Vous avez devant vous un résumé du mémoire qui a été préparé, alors je n'en parlerai pas. Je pense qu'il y a un ou deux points qu'il est important de dégager et qui ne figurent pas dans le mémoire ou la documentation.

Tout d'abord, je dois dire que je n'ai pas participé aux opérations mêmes de l'administration des règlements. Je suis certain que les ministères, les organismes et les citoyens auxquels vous vous adresserez lorsque vous traverserez le pays vous souligneront ce point. Je voudrais mentionner une chose essentielle pour moi, soit que l'impression d'être important uniquement auprès d'inférieurs ne soit pas renforcée par les mesures que prennent les fonctionnaires qui administrent les règlements ou tout autre programme gouvernemental. Il serait peut-être utile de souligner aux membres de ce comité que l'évaluation des programmes peut être un moyen d'améliorer cet aspect de la réglementation, de l'administration et des opérations. Comme je l'ai déjà indiqué, j'espère que lorsque vous parcourrez le pays, vous obtiendrez des preuves suffisantes de l'importance de ce problème réel.

J'aimerais conclure mes remarques en précisant que mon mémoire vise surtout à établir que le Parlement même est un facteur de notre problème et qu'il fait face à des difficultés concrètes et graves, notamment la difficulté mentionnée ci-dessus: le manque de temps dont disposent les membres. J'ai pu être soit optimiste, soit pessimiste dans mon exposé. Mes interlocuteurs, lors de l'étude de ce mémoire, l'ont été aussi; j'ai donc peut-être atteint une conclusion raisonnablement équilibrée, fondée sur les informations dont je disposais.

Pour résumer je suis d'avis que le statu quo est probablement le pire choix, ce qui est effectivement l'un des choix dont je parle dans mon mémoire. Je crois que, il y a de nombreuses années, Sir Francis Bacon l'a souligné lorsqu'il a fait observer que:

Celui qui n'applique pas de nouvelles mesures correctives doit envisager d'autres maux, car le temps est le plus grand innovateur.

Monsieur le président, je veux vous remercier ainsi que les membres de ce comité de m'avoir donné cette occasion de m'exprimer et vous assure de mon désir de répondre à toutes les questions que vous pourriez vouloir me poser.

Le président: Je vous remercie tout d'abord pour avoir été notre premier témoin du secteur privé. A mon avis, vous avez soulevé un certain nombre de questions très intéressantes que nous aimerions approfondir et j'aimerais également vous remercier pour la perfection de la rédaction de votre mémoire.

[Text]

Mr. Kemball: Thank you.

The Chairman: Perhaps we could start questioning with Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Kemball, I would like to ask you, first of all, a general question. To achieve the changes you contemplate, is it not necessary to have a lot of very fundamental changes in our parliamentary system of government? I am thinking of some of the changes that I think were put together in the Business Council on National Issues study. The ones that come most readily to mind are, relaxing party discipline, a change in the concept of confidence, perhaps even a fixed term for the sittings or a fixed term for a government, such as five years or four years—the last one probably being the most radical change in the system of parliamentary government and perhaps, therefore, being somewhat unrealistic. But certainly it seems to me from my little experience in parliamentary committees, and I think you have pointed out some of these things, that to have a committee work effectively you are going to have to have a relaxation of party discipline, members are going to have to work together and not regard themselves as adversaries. That is the question. To me, that seems to be the key to any of these other changes, and if we are not prepared to make those changes the rest of what we do is probably going to be somewhat futile.

Mr. Kemball: Yes, I do believe fundamental change is required. I would not comment on the specific changes advocated by BCNI, particularly the latter one. I simply have not worked my way through that. I can, however, comment on this matter of relaxing party discipline. When it is phrased that way, it seems to me that what I have been saying is that it is where the discipline is relaxed. I do not see in the House itself party discipline being relaxed, solely in committees. Was that the import of your question, sir, committees?

Mr. Berger: In committees and in the House as well, I imagine. There have been so many briefs that they all seem to come together after awhile, but I think you recommend—perhaps, in order to take the substance of a regulation up in a committee, you would need a resolution of, let us say, 20 members of the House or something like that, or a motion proposed by 20 members of the House. You might have 15 opposition members and 5 government members, and obviously for the five government members to go along with that it would have to be recognized that they would not become pariahs the minute they voted for such a resolution.

Mr. Kemball: I think it would be very difficult not to be a pariah under such circumstances, if the result were to cause a great deal of trouble in time and effort for the government. The government members who agreed, it seems to me, would be in a pretty invidious position regardless of what you do.

[Translation]

M. Kemball: Merci.

Le président: Monsieur Berger pourrait peut-être commencer les questions.

M. Berger: Merci, Monsieur le président.

Monsieur Kemball, j'aimerais, en premier lieu, vous poser une question d'ordre général: pour effectuer les changements que vous envisagez, il n'est pas nécessaire d'apporter beaucoup de changements fondamentaux à notre système parlementaire. Je fais allusion à certains des changements qui, je crois, ont été groupés dans l'étude du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national et ceux qui me viennent tout de suite à l'esprit sont: l'assouplissement de la discipline du parti, la modification de la notion de confiance, et peut-être même l'établissement de la durée des séances ou d'un délai fixe pour le mandat du gouvernement, par exemple cinq ou quatre ans, le dernier point étant probablement le changement le plus radical dans le système parlementaire et peut-être, en conséquence, assez irréaliste. Mais d'après mon expérience restreinte au sein des comités parlementaires, et je crois que vous avez fait ressortir quelques-uns de ces points, pour assurer l'efficacité des comités, vous devrez assouplir la discipline du parti et les membres devront collaborer et non se considérer comme des adversaires. C'est là la réforme qui, à mon avis, est la pierre angulaire de toutes les autres, et si nous ne sommes pas prêts à le faire, le reste de nos travaux sera probablement assez futile.

M. Kemball: Oui, je crois réellement qu'un changement fondamental est nécessaire, mais je ne formulerai pas d'observations sur les changements spécifiques qu'a préconisés le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national, particulièrement sur le dernier. Je n'ai tout simplement pas fini de l'étudier. Je peux toutefois parler de l'assouplissement de la discipline du parti. De la façon dont vous l'énoncez, je semble avoir dit que, en matière d'assouplissement de la discipline, je ne veux pas parler de la Chambre des communes, mais seulement des comités. Que voulait dire votre question, monsieur, des comités?

M. Berger: Des comités et de la Chambre des communes également, j'imagine. Les mémoires ont été si nombreux qu'après un certain temps, ils semblent présentés tous ensemble, mais je pense que vous recommandez... peut-être que pour soumettre le fond d'un règlement à un comité, il vous faudrait une résolution ou une motion présentée par, disons, 20 députés en Chambre ou quelque chose d'analogue et 15 députés de l'opposition et 5 députés ministériels pourraient en faire partie; naturellement pour que les 5 députés ministériels puissent appuyer une telle résolution, il faudrait être certain qu'ils ne deviendraient pas des parias dès qu'ils l'auraient appuyée.

M. Kemball: Je pense qu'il sera très difficile de ne pas être un paria en pareilles circonstances, si cette résolution posait énormément de problèmes au gouvernement et lui coûtait du temps et des efforts. Les députés ministériels qui l'auraient endossée se trouveraient, à mon sens, dans une situation pratiquement intolérable, quoi que vous fassiez.

[*Texte*]

However, perhaps there is another way of handling that. If there is, as I believe the term is, a permanent reference, one need not set up that particular confrontation. I did not get into that in depth, sir, in the brief, but that is a way around avoiding a confrontation.

Mr. Berger: I would agree with the idea of an automatic permanent reference, but I think there really has to be a change of attitude on the part of a lot of the members and perhaps the government as a whole. I think we have to see ourselves basically as allies rather than adversaries—to a certain point. I think you quoted Robert Stanfield, did you not . . .

Mr. Kemball: Yes.

Mr. Berger: . . . quite extensively. I would agree very much with, perhaps, the distinction he raised between the House of Commons and the government as opposed to . . .

Mr. Kemball: The opposition party and the government. That distinction is one that I support.

Mr. Berger: I will pass it back to you, Mr. Chairman. Allow me to reflect on this and come back with some other questions afterwards.

Mr. Eric Milligan (Special Adviser to the Committee): Mr. Chairman, as long as we are on that, that distinction makes some theoretical sense to me, but I have a great deal of problem in understanding how it would work in practice, how a member would distinguish himself from his party. For that distinction to apply in practice, would not that really amount to a complete rejection of the application of party discipline in Parliament?

Mr. Kemball: I am pondering on the word “complete”. As long as one does not topple a government, which it seems to me has to be done within the House, in other words, a committee report can come forward. What I believe Mr. Berger was striving for was a position whereby you could oppose your government when functioning in a committee. If it came to a vote in the House, then you would be in difficulties. I do not think it is a complete abandonment of party discipline, but it certainly is a substantial relaxation of it in the committee setting.

Can one do that? I think the answer was put forward by Mr. Berger, when he said that it requires a fairly major change in attitudes. I would ask the following question: To what extent have committees of inquiry that have functioned, and functioned successfully, been able to achieve this nonadversarial role? I think it has happened.

• 0955

The Chairman: Only on our task force.

Mr. Berger: If I could add another comment or two now, I believe one of the keys to getting people to work together is in reducing the numbers. There has to be more familiarity between members of the committee. I think you can see it, it is one of the things you pointed out. There is no question about it, if you end up with a committee of seven or nine or eleven,

[*Traduction*]

Toutefois, il existe sans doute une autre façon d'agir. S'il existe, l'expression me semble appropriée, une instance permanente à laquelle on peut se référer, il ne sera pas nécessaire de déclencher une telle confrontation. Je n'ai pas étudié la question à fond dans mon exposé, mais je pense qu'il existe un moyen d'éviter une confrontation.

M. Berger: J'accepte l'idée d'une instance permanente que l'on pourra consulter automatiquement, mais je pense réellement qu'une bonne partie des députés et peut-être l'ensemble du gouvernement doivent adopter une attitude différente. Je pense que nous devons essentiellement nous considérer comme des alliés et non comme des adversaires dans une certaine mesure. Je pense que vous avez cité M. Robert Stanfield, n'est-ce pas?

M. Kemball: Oui, monsieur.

M. Berger: . . . et très longuement. Je serais tout à fait d'accord, peut-être, avec la distinction qu'il a établie entre la Chambre des communes et le gouvernement et . . .

M. Kemball: Le parti de l'opposition et le gouvernement. C'est une distinction que j'appuie.

M. Berger: Je vous redonne la parole, monsieur le président. Permettez-moi de réfléchir à cette question avant de revenir poser d'autres questions.

M. Eric Milligan (conseiller spécial du comité): Monsieur le président, tant que nous discutons, cette distinction me paraît théoriquement plausible, mais j'ai beaucoup de mal à comprendre comment elle pourrait être mise en pratique, comment un député pourrait se dissocier de son parti. En effet, si l'on établissait réellement une telle distinction, n'en arriverions-nous pas, en fait, à un rejet total de l'observance de la discipline du parti au Parlement?

M. Kemball: Je réfléchis au mot «total». Tant et aussi longtemps que l'on ne renverse pas un gouvernement, ce qui, à mon sens, doit se faire en Chambre, on peut présenter le rapport d'un comité. Je pense que ce que monsieur Berger tentait d'obtenir, c'est la possibilité de s'opposer à son gouvernement lorsqu'on fait partie d'un comité. On se trouverait alors en difficulté lorsque la proposition serait mise aux voix en Chambre. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'un abandon total de la discipline du parti, mais certainement d'un assouplissement considérable de cette dernière, dans le cadre d'un comité.

Peut-on le faire? Je pense que monsieur Berger a répondu à cette question lorsqu'il a affirmé qu'un changement d'attitude important s'imposait. J'aimerais poser la question suivante: Dans quelle mesure les commissions d'enquête qui ont rempli leur mandat et qui l'ont bien rempli ont-elles réussi à obtenir que leurs membres ne soient pas des adversaires? Je pense que cela s'est produit.

Le président: Dans notre groupe de travail uniquement.

M. Berger: Si je puis me permettre un ou deux autres commentaires, maintenant, je pense que l'une des façons essentielles de faire collaborer les députés est d'en réduire le nombre au sein des comités. Les membres du comité doivent mieux se connaître, je pense que vous vous rendez compte du fait que c'est l'une des choses que vous avez soulignées. Il ne fait aucun

[Text]

with a relatively permanent membership, you develop a certain amount of teamwork amongst the members. This business now, where you have 20 members, is really a farce—to use some language that was in your brief. There has to be a basic change in attitude.

I can remember chairing a meeting of the miscellaneous estimates committee last spring; we were questioning the President of the Treasury Board and one of the people who was questioning happened to be Sinclair Stevens. He wanted to introduce a particular document. One of our members, one of the Liberal members, did not want to let him introduce the document—and I can understand him—basically, he said that he did not want to allow a member of the opposition, that member in particular, to make any points or get anywhere.

I cannot blame the guy for taking that position, because that is the way it is under the present rules of the game. I feel that members of Parliament are almost at a pre Magna Charta stage, the rights are there, we have rights but we are not willing to grasp them, we are not willing to take them, we are not willing to exercise them. If you want to quote Marx, he said something like, rise up working class:

The workers have nothing to lose—but their chains.

You can say the same thing about members of Parliament, if we are not willing to make these fundamental changes in attitudes the system is going to continue the way it has in the past.

I do not know what it is going to take to get this change in attitudes. It is going to take a very enlightened government a very enlightened Cabinet, or maybe it is going to take a lot of co-ordination amongst members of Parliament, a concerted effort. Also, even after having been here for a very short period of time, it is not hard to see that the efforts of MPs are not co-ordinated—everybody has his own interests. To get this disparate group of people to concentrate on one thing, even for a short period of time, is very difficult. I do not know what it is going to take—maybe the quote you had at the end from Francis Bacon, maybe time will be the greatest innovator. I do not know, except that this place could sit here like this for another 100 years. It is hard to know what it will take to get that change in attitudes.

Mr. Kemball: I would suggest, Mr. Chairman, that one of the factors that might bring about a change in attitudes is simply the change in what many people believe government can do. I think when I was first involved with government there was the expectation that government could, in fact, do everything and do everything better than the private sector. That is not, I think, accepted wisdom today. There are some real limitations on what people now realize government can deliver. It has perhaps gone too far—pendulums normally

[Translation]

doute que si les comités se composaient de sept, neuf ou onze membres relativement permanents, il se créerait un certain esprit d'équipe entre eux. Maintenant, pour reprendre le vocabulaire que vous avez employé dans votre mémoire, cette question de 20 députés dont vous parlez est vraiment une farce. Il faut qu'il se produise un changement d'attitude fondamental.

Je me souviens d'avoir présidé une réunion du Comité permanent des prévisions budgétaires en général, au printemps dernier; nous étions en train d'interroger le président du Conseil du Trésor et l'une des personnes qui posaient des questions était monsieur Sinclair Stevens. Il voulait présenter un certain document. L'un de nos membres du comité, un député libéral, ne voulait pas le laisser présenter le document en question—et je le comprends—car il disait, en substance, qu'il ne voulait pas permettre à un député de l'opposition, à ce député en particulier, de faire quelque commentaire que ce soit ou d'aboutir à quoi que ce soit.

Je ne peux pas lui en vouloir d'avoir adopté cette attitude parce que c'est de cette façon que l'on applique actuellement la règle du jeu. J'estime que les députés se comportent comme on le faisait avant l'établissement de la Grande Charte, car les droits sont établis, nous avons des droits, mais nous ne voulons pas en profiter, nous ne voulons pas nous en prévaloir, nous ne voulons pas les exercer. Karl Marx disait en substance: réveillez-vous classe ouvrière:

Maintenant les travailleurs n'ont rien à perdre... sinon leurs cabines.

On peut en dire autant des députés, si nous ne voulons pas changer fondamentalement nos attitudes, le système continuera de fonctionner comme par le passé.

Je ne sais pas ce qu'il faudra faire pour obtenir ce changement d'attitude. Il va falloir un gouvernement très éclairé, un Cabinet très éclairé ou peut-être faudra-t-il que les députés coordonnent et concertent leurs efforts. En outre, même si l'on ne siège que depuis très peu de temps aux Communes, on découvre facilement que les efforts des députés ne sont pas coordonnés: chacun s'occupe de ses propres intérêts. Il est très difficile d'obtenir que ce groupe disparate de personnes se concentre sur une seule chose, même pendant un court laps de temps. Je ne connais pas le remède à ce mal: peut-être sera-ce, comme vous le disiez à la fin de votre mémoire, en citant Francis Bacon, le temps est le plus grand innovateur en la matière. Je ne le sais pas, tout ce que je sais c'est que nous pourrions continuer à siéger ainsi dans cette Chambre, pendant 100 ans encore. On ne peut pas prévoir ce qui provoquera ce changement d'attitude.

M. Kemball: Monsieur le président, je suis d'avis que l'un des facteurs qui pourraient provoquer un changement d'attitude serait simplement un changement d'opinion chez beaucoup de gens touchant ce que le gouvernement peut faire. Je pense que lorsque j'ai participé pour la première fois aux affaires de l'État, on s'attendait à ce que le gouvernement puisse, en fait, tout faire et le faire mieux que le secteur privé. Je ne pense pas que cela soit très sage aujourd'hui. Maintenant la population découvre qu'il y a réellement des limites à ce que

[Texte]

swing to excess—to the point where government in its attempts to govern has been hampered by a belief to the effect that, oh, well, it does not matter what is done it is not really going to work out. It is a kind of shrug. That may offer a government, a Cabinet, and certainly I would think members of parliament and senators as well, some desire to improve their performance, if for no other reason than that it gives one an improved room for manoeuvre in governing.

• 1000

The Chairman: Mr. Kemball, it seems to me that underlying all your recommendations is the idea that there should be more accountability in the regulatory process itself, right across the broad spectrum, to the people through their elected representatives, but you are also saying that we cannot achieve this under the present way of doing things because members of parliament are overworked.

Mr. Kemball: That is correct, Mr. Chairman.

The Chairman: Do you have any suggestions as to how we could free MPs from their ordinary duties so that they could take a stronger position in the regulatory process?

Mr. Kemball: I think all the suggestions one should make should start from the point of view of, how can we make it attractive, rational, if you will, for you to invest your time as a member in committee work? You have many choices in front of you. If you are a skilled debater, participation in the House can be both enjoyable and sometimes quite effective. However, it seems to me that one of the incentives you would like to see would be that chairmen of committees be appointed for the life of the Parliament, subject to removal, perhaps, by their own committee—that is, if they had a rebellion in the committee. Aside from that, the government would nominate chairmen, and carrying on the logic of the nonadversarial nature of committees, government might well choose to recognize an outstanding member of the opposition as being the appropriate person to chair it. That is going pretty far, but . . .

The Chairman: We do this in public accounts now.

Mr. Kemball: Public accounts is the model I have been using in this case. I would have difficulty . . .

The Chairman: What about the size of committees? We have trouble getting quorums. There is a committee meeting across the hall right now that cannot put together a quorum.

Mr. Kemball: I think the size of the committee is too large by at least a factor of two. The number I happened to use in this brief was seven and it is probably the minimum number that the Commons would be prepared to entertain. It may be a great deal lower than most members would think of.

The Chairman: What would a quorum be?

[Traduction]

le gouvernement peut faire. C'est peut-être allé trop loin; d'ordinaire, les choses vont d'un extrême à l'autre: on en est rendu au point où ce qui gêne le fonctionnement du gouvernement, c'est qu'il croit que, somme toute, peu importe ce qu'il ferait, ça ne fonctionnerait pas vraiment. C'est comme s'il ne se donnait même plus la peine d'essayer. On pourrait ainsi motiver le gouvernement ou le Cabinet, et je pense certains députés et sénateurs également, à améliorer leur travail, ne serait-ce que parce que cela leur permettrait d'avoir les cou-dees plus franches pour gouverner.

Le président: Monsieur Kemball, il me semble qu'il ressort de votre intervention que l'on doit rendre davantage de comptes à la population en s'adressant à ses représentants élus, durant tout le processus de réglementation, mais vous dites également que cela n'est pas possible dans la situation actuelle parce que les députés sont débordés de travail.

M. Kemball: C'est exact, Monsieur le président.

Le président: Pourriez-vous nous suggérer comment faire pour libérer les députés de leurs occupations ordinaires pour qu'ils puissent prendre part plus activement au processus de réglementation?

M. Kemball: Je pense que toutes les suggestions que l'on devrait faire devraient commencer en posant la question de savoir comment rendre attrayante, rationnelle, si vous voulez, l'idée de vous faire consacrer du temps pour participer, à titre de membre, aux travaux d'un comité? Les choix sont nombreux. Si l'on est un orateur habile, on peut trouver qu'il est agréable et même parfois efficace de participer aux débats de la Chambre. Toutefois, il me semble que l'un des encouragements que l'on aimerait obtenir serait que les présidents de comités soient nommés pour toute la durée de la session parlementaire, sous réserve éventuelle de destitution par les membres de leurs propres comités, c'est-à-dire, en cas de rébellion au sein du comité. En outre, le gouvernement nommerait les présidents et collaboration qui devrait exister entre les membres d'un même comité, le gouvernement pourrait bien choisir de reconnaître un éminent député de l'opposition comme étant la personne requise pour présider ce comité. Cela va pas mal loin, mais . . .

Le président: Nous le faisons actuellement pour les Comptes Publics.

M. Kemball: Les Comptes Publics sont le modèle que j'ai utilisé dans ce cas précis. J'aurais de la difficulté à . . .

Le président: Que pensez-vous de la taille des comités? Nous avons du mal à obtenir les quorums voulus. Il y a un comité qui se réunit de l'autre côté du corridor, actuellement, mais ne peut pas former un quorum.

M. Kemball: Je pense que ce comité est trop nombreux, pour au moins une ou deux raisons. Le nombre que j'ai avancé dans mon mémoire était sept et c'est probablement le nombre minimal que les Communes seraient prêtes à écouter. C'est sans doute beaucoup moins que ce à quoi la plupart des députés pourraient penser.

Le président: Quel en serait le quorum?

[Text]

Mr. Kemball: I think it is realistic to ask for a quorum of four in that case, which is not much less. As a result, I expect you would serve on fewer committees so the quorum should be somewhat easier to obtain.

Mr. Berger: A quorum of four out of seven, you are saying.

Mr. Kemball: Four out of seven, which might make the chairman's role somewhat awkward some days.

The Chairman: First of all, your background lends itself to knowing what goes on in departments in terms of internal review of regulatory programs and you have commented fairly extensively on this concept. Before I get back to that, are you familiar with the program of the Office of the Comptroller General for doing internal evaluations in various departments at this point?

Mr. Kemball: Yes, I am.

The Chairman: Would you care to comment on that program and tell us what you think of it?

Mr. Kemball: Yes. The activities of the Office of the Comptroller General in the area of program evaluation are, I think, just getting under way in terms of the level of delivering real results. The work, I believe, is very complicated because, as I point out in the context of program evaluation, often you are the bearer of bad news. Certainly in my experience in performing them, you are seen that way whether or not that is going to be the case.

• 1005

The Chairman: Have you performed many evaluations?

Mr. Kemball: Several.

The Chairman: Would you care to elaborate on those?

Mr. Kemball: Yes. One of the major evaluations I was involved with was some years ago in the United States. What we were attempting to do there was to determine whether several of the large manpower training programs they had were cost effective and which ones were more cost effective. This was a fairly massive endeavour. Just to give you some idea of the kind of money involved, we ended up over a period of three or four years, in doing this, spending some \$6 million to \$7 million, and there was much analysis that was done after that. That was a very difficult assignment. The relationships with the client groups were such that as contractors we were seen as hit men by many people, to put it quite bluntly.

The Chairman: You were in there as an outsider?

Mr. Kemball: We were in there as outsiders. As a matter of fact, we had one agency saying, "Go do the evaluation," of the other agency's program, by and large. I think you can imagine the welcome we got. I think one of the lessons from that that I

[Translation]

M. Kemball: Je pense qu'il est réaliste de demander un quorum de quatre députés dans ce cas, ce qui n'est pas beaucoup moindre. Ainsi on participerait à moins de comités, de telle sorte que le quorum serait plus facile à obtenir.

M. Berger: Vous dites un quorum de quatre députés sur sept?

M. Kemball: Quatre députés sur sept et cela pourrait rendre le rôle du président quelque peu difficile parfois.

Le président: Tout d'abord, vos antécédents vous permettent de savoir ce qui passe dans les ministères concernant le contrôle interne des programmes de réglementation et vous avez élaboré la question de façon relativement exhaustive. Avant d'y revenir, j'aimerais vous demander si vous connaissez le programme du bureau du Contrôleur général relatif aux évaluations internes faites dans divers ministères jusqu'à présent.

M. Kemball: Oui, Monsieur le président.

Le président: Auriez-vous l'obligeance de nous faire part de vos observations concernant ce programme et de nous dire ce que vous en pensez?

M. Kemball: Oui, Monsieur le Président. Je pense que les travaux du bureau du Contrôleur général relatifs à l'évaluation des programmes commencent à peine à aboutir à des résultats tangibles. Je crois qu'il s'agit d'un travail très compliqué, car, comme je le souligne, en matière d'évaluation des programmes on est, dans bien des cas, porteur de mauvaises nouvelles. L'expérience que j'en ai eue m'a certainement démontré que c'est de cette façon que l'on est jugé, que cela soit le cas ou non.

Le président: Avez-vous fait beaucoup d'évaluations?

M. Kemball: Plusieurs, Monsieur le président.

Le président: Auriez-vous l'obligeance d'élaborer sur le sujet?

M. Kemball: Certainement, monsieur le président. L'une des principales évaluations que j'ai faites l'a été il y a quelques années, aux États-Unis. Ce que nous étions en train d'essayer de faire là-bas, c'était de déterminer si plusieurs des grands programmes de formation de la main-d'œuvre qui existaient étaient efficaces, en termes de coûts, et quels étaient ceux qui l'étaient le plus. C'était un travail relativement colossal. Pour vous donner simplement une idée des sommes d'argent en cause, nous avons fini par dépenser quelque \$6 millions à \$7 millions pendant la période de trois ou quatre ans que nous avons consacrée à ce travail, et beaucoup d'analyses ont été faites à la suite de ce travail. Cette tâche a été très difficile à accomplir. Les relations avec les groupes-clients étaient telles qu'à titre de partie contractante, nous étions considérés comme des fournisseurs par plusieurs autres, pour employer un langage direct.

Le président: Vous y participiez à titre de personne de l'extérieur?

M. Kemball: Nous y participions à titre de personnes de l'extérieur. En fait, à tout prendre, un organisme nous demandait d'aller évaluer le programme d'un autre organisme. Je pense que vous vous imaginez bien l'accueil que nous

[Texte]

have certainly learned is that what we were trying to do was very complex, because we were using a lot of what one might refer to as sound scientific techniques, and very little consulting and worrying about how people were going to react, how we could present what was being done so that they understood that it was not a personal threat to them, et cetera.

This, if I might, Mr. Chairman, brings me back to the Office of the Comptroller General. They have taken a rather different point of departure from that which I saw in the United States. By and large, the people I am familiar with, both in the office and the agencies, are those people who come out of a management consulting background—if not that it is often operational audit, which means that they are very sensitive to the internal organizational relationships and what impact they might have on them. That is a complete divergence from what happened in the States, where the majority of people came from what I would call a scientific and social research background, were plunked into government and attempted just to use their techniques, period.

The Chairman: Which approach do you favour, internal or external?

Mr. Kemball: If I might point out, that is not quite an internal-external dichotomy, as I see it. I was talking about the skill base you have as you start off doing the evaluations. I think the fact of the matter is that you have to have both in the right combination. If you do not have the people skills, you end up a decade later finding out, as the U.S. has already found out, that they have spent in the billions doing program evaluation by now with remarkably little success. I am summarizing remarks that I have seen elsewhere, it is not my own personal judgment there. Yet I can assure you that without the technical skills actually to try to get at the very basic evaluation question, which is, did the program really cause what it was intended to or what one observes? You are not going to be very successful either.

The Chairman: I am just saying that generally those skills are found within the department itself, rather than in a firm of outside consultants.

Mr. Kemball: The people skills are often found within the departments. If you look at the recruiting patterns of Canadian government they have pulled quite an impressive collection of people together in the last decade or so. As to the knowledge of how government works, I think, quite frankly, that varies very substantially. There are some individuals in the private sector who have an extensive acquaintanceship with government and understand that—people who have experience with large organizations generally tend to be more comfortable with government, they see a number of similarities.

[Traduction]

recevions. Je crois que l'une des leçons que j'ai tirées de cette expérience et que j'ai certainement apprise, c'est que ce que nous essayions de faire était très complexe parce que nous utilisons ce que l'on pourrait appeler des techniques scientifiques sûres, nous consultons très peu les intéressés et nous préoccupions très peu de la façon dont ils allaient réagir et dont nous pourrions présenter ce que nous faisons de telle sorte qu'ils puissent comprendre qu'ils n'étaient pas personnellement menacés, et coetera.

Si je puis m'exprimer ainsi, cela me ramène au bureau du Contrôleur général. Il a pris un point de départ tout à fait différent de celui que j'ai vu aux États-Unis. A tout prendre, les personnes que je connais tant dans ce bureau que dans les organismes sont des personnes qui ont l'expérience de la consultation en gestion, sinon, dans bien des cas, celle de la vérification des opérations, ce qui signifie qu'elles sont très sensibles aux relations internes de l'organisation et de l'influence qu'elles peuvent avoir sur elles. Cela est une situation totalement différente de celle qui prévalait aux États-Unis, où la plupart des intéressés avaient des antécédents en sciences et recherche sociale, étaient catapultés dans le gouvernement et ne faisaient qu'essayer de mettre leurs connaissances en pratique, un point c'est tout.

Le président: Quelle est la méthode que vous préférez, celle qui consiste à procéder à des contrôles internes ou celle qui consiste à faire appel à des personnes de l'extérieur?

M. Kemball: Si je puis me le permettre, j'aimerais souligner qu'à mon sens, il ne s'agit pas d'une dichotomie entre le contrôle interne et le contrôle externe. Je parlais des compétences que l'on trouve lorsqu'on commence à procéder à une évaluation. Je pense qu'en fait, dans un cas comme dans l'autre, il faut avoir une bonne combinaison. Si les compétences voulues font défaut, on finit par découvrir, une décennie plus tard, comme les É.-U. l'on déjà constaté, que l'on a dépensé des milliards pour faire des évaluations de programmes qui jusqu'à présent n'ont pas donné grand chose. Je résume des commentaires que j'ai lus ailleurs, ce n'est pas mon opinion personnelle sur la question. Toutefois, je puis vous assurer que l'on ne réussira pas davantage, si l'on n'a pas réellement les compétences techniques qui permettent d'essayer d'aller au cœur du problème de l'évaluation, ce qui revient à se poser la question de savoir si le programme a vraiment donné les résultats que l'on escomptait ou ceux que l'on observe.

Le président: Tout ce que j'ai à dire, c'est qu'en règle générale, ces compétences se trouvent dans le ministère même et non dans une compagnie de consultants de l'extérieur.

M. Kemball: Dans bien des cas, les compétences voulues se trouvent dans les ministères. Si vous observez les tendances du recrutement dans la Fonction publique canadienne, vous constaterez que l'on a réuni un nombre impressionnant de personnes compétentes, au cours de la dernière décennie environ. En ce qui concerne la connaissance du fonctionnement du gouvernement, je pense honnêtement qu'elle diffère considérablement d'une personne à l'autre. Certaines personnes du secteur privé ont une très bonne connaissance des affaires du gouvernement et les comprennent; en règle générale, ceux qui ont l'expérience

[Text]

• 1010

On the technical side, I think neither the private sector nor the public sector at this point has the requisite level of technical skills, it is not that they are not resident in one or two people, but the number of those people is a very serious concern.

The Chairman: Could I take it from your remarks, then, that you feel the program evaluation carried on by the OCG is probably the best compromise we can have at this point?

Mr. Kemball: I think it is the better of the two starting points, certainly. The question, over the next three or four years, and I think it will be that long before you really have the proof of the pudding, becomes: Are the results forthcoming? Are the evaluations that are done able to stand up to reasonable scrutiny in terms of their technical competence? Are the results being used by departmental managements and others?

The Chairman: A number have already been completed. What is the feedback you have received on these reports from the departments and from outsiders?

Mr. Kemball: I would say, of the one department that I have seen and feel comfortable in commenting on, that the evidence to date is that the evaluations were reasonably well done technically—I may be understating that—and that the management of the department has in place a process to give those reports serious consideration and is in the process of doing so. In one case that I am familiar with, the management of the department has actually allocated resources to making some of the changes that they believed were necessary as a result of the evaluation findings. That is good progress.

The Chairman: Do you have a question, Mr. Milligan?

Mr. Milligan: Yes. If I get the essence of this, in the United States the emphasis was on technical competence . . .

Mr. Kemball: Yes.

Mr. Milligan: . . . and not enough attention was paid to the impact the whole process had on the people who were working in the programs. Therefore, there was a failure to utilize the information derived from the evaluations and make needed changes. So, in result, if we could summarize, the United States experience is, several billion dollars spent on technically competent studies but a failure to act on the information. Is that why it has basically been judged to have been unsatisfactory? Is that correct?

Mr. Kemball: That is basically correct. I would not care to comment on the technical competence of most of the studies, which you inferred there.

[Translation]

des grandes organisations ont tendance à être plus à l'aise avec le gouvernement—qu'elles y voient un certain nombre de similitudes.

En ce qui concerne l'aspect technique, je pense que le secteur privé comme le secteur public n'ont pas encore le niveau de compétence technique requis, je ne veux pas dire qu'une ou deux personnes ne le possèdent pas, mais plutôt que le petit nombre de personnes qui possèdent une telle compétence suscite de fortes préoccupations.

Le président: Puis-je donc conclure d'après vos commentaires, que vous pensez que l'évaluation des programmes que fait le bureau du Contrôleur général est probablement le meilleur compromis à l'heure actuelle?

M. Kemball: Je pense que c'est certainement le meilleur des deux points de départ. La question que l'on se posera au cours des trois ou quatre prochaines années, et je pense qu'il faudra tout ce temps pour se rendre compte de l'efficacité de cette solution, sera désormais la suivante: «obtiendra-t-on des résultats?» Les évaluations que l'on fait pourront-elles résister à un examen minutieux de leur valeur technique? Les directions des ministères et autres organismes en utilisent-elles les résultats?

Le président: Un certain nombre d'entre elles sont déjà terminées. Quels commentaires avez-vous obtenus de la part des ministères et des personnes de l'extérieur sur ces rapports?

M. Kemball: Je vais parler du seul ministère qui m'en a fait. Il m'est agréable de mentionner que jusqu'à présent les témoignages que j'ai obtenus déclarent que les évaluations ont été relativement bien faites, techniquement parlant (il se peut que j'emploie des termes moins élogieux que ceux qui ont été utilisés) et que la direction de ce ministère a mis en place un mécanisme visant à tenir compte sérieusement de ces rapports et elle est en voie de le faire. Dans un cas que je connais, la direction du ministère a effectivement affecté les ressources nécessaires pour procéder à certains des changements qu'elle croyait nécessaires, compte tenu des résultats de l'évaluation. C'est un bon commencement.

Le président: Avez-vous une question à poser, Monsieur Milligan?

M. Milligan: Oui, monsieur le président, si je comprends bien le fond de cet exposé, aux États-Unis, l'accent était mis sur la compétence technique . . .

M. Kemball: Oui.

M. Milligan: . . . et on n'a pas suffisamment prêté attention à l'incidence que ce processus pourrait avoir sur les personnes qui travaillaient dans le cadre de ces programmes. Par conséquent, on n'a ni utilisé les renseignements fournis par ces évaluations, ni effectué les changements requis. L'expérience vécue aux États-Unis se résume donc comme étant une dépense de plusieurs milliards pour des études valables, au point de vue technique, mais dont les données n'ont pas été utilisées. Est-ce la raison pour laquelle elle a fondamentalement été jugée comme insatisfaisante? Est-ce exact?

M. Kemball: Au fond, c'est exact. Je ne prendrai pas la peine de faire des observations sur la valeur technique de la

[Texte]

Mr. Milligan: All right. Then, by way of distinction, the OCG, in addition to trying to ensure that they have good quality from the technical point of view and partly because of the background of the people involved, is much more sensitive to the impact that this system will have on internal management and the concerns of the individual who is going to be evaluated. Being more sensitive, there is greater hope that we will not only have technically competent studies but that we will also not traumatize the organizations, set up roadblocks and that departments in the government will actually use the information and make changes. There is greater hope, if we pay more attention to those problems in this system, that we can say it has been successful, because we have been able to point to changes that are directly attributable to the evaluations. Is that a correct summary?

Mr. Kemball: That is a correct summary.

The Chairman: You have not commented on a number of the recommendations we have made, including that of more consultation before regulations are promulgated and advance notice, which would allow greater comment and participation by the affected persons. Could you tell us why you ignored those recommendations? Do you feel that they are window-dressing?

Mr. Kemball: No, I do not feel that they were window-dressing. I just personally felt that in view of the experiences I have had I had not been party to those activities and, therefore, should refrain from comment.

The Chairman: Okay. A number of your suggestions here seem to indicate that you favour the concept of a regulatory budget...

Mr. Kemball: Yes.

The Chairman: In your report, on page 39, our suggestion 15. Have you had any experience with the regulatory budget as a concept in the United States?

• 1015

Mr. Kemball: I have not attempted to assemble it or work with it in depth, if that was the import of the question. I have, as a matter of curiosity and self-education, read reviews of how that process has been working, which have been contained in a magazine called *Regulation*, which I believe you are familiar with. That is the extent of the working knowledge that I have.

However, I think I would like to return to one word you used, Mr. Chairman, and that is in "concept". My concern is that if one has available a means to achieve something on behalf of a client group, and if your departmental official is dedicated, as many many are, most are, you will use that means. What happens, if you do not have a constraint on the use of regulation, is that wherever it is possible you will do

[Traduction]

plupart des études menées aux États-Unis que vous avez mentionnées.

M. Milligan: Très bien. Si je comprends bien, le bureau du Contrôleur général, par contre, tente de s'assurer de la qualité technique des évaluations faites, mais également, en partie à cause des antécédents des intéressés, est beaucoup plus sensible à l'incidence que ce système pourrait avoir sur l'administration interne, et aux préoccupations des personnes qui vont être évaluées. Étant donné qu'il tient davantage compte de tels facteurs, on est plus en droit d'espérer que non seulement les études menées seront valables sur le plan technique, mais encore que nous ne traumatiserons pas les organismes en question, ni ne dresserons des barrières et que les ministères intéressés utiliseront effectivement les renseignements fournis et procéderont à des changements. Nous sommes davantage en droit d'espérer qu'en faisant plus grand cas des difficultés inhérentes à ce système, nous pourrions dire qu'il a été efficace puisque nous avons pu mettre le doigt sur des changements liés à ces évaluations. Est-ce là un résumé exact de la situation?

M. Kemball: C'est exact.

Le président: Vous n'avez pas commenté un certain nombre de recommandations que nous avons faites, y compris celle de consulter davantage avant de promulguer des règlements et d'en donner une notification préalable, mesures qui permettraient d'obtenir davantage de commentaires et une participation accrue des intéressés. Pourriez-vous nous dire pourquoi vous n'avez pas tenu compte de ces recommandations? Les considérez-vous comme inutiles?

M. Kemball: Non, monsieur le président, je ne crois pas quelles soient inutiles. J'avais simplement le sentiment qu'en raison des expériences que j'ai vécues, je n'avais pas participé à ces activités et que, par conséquent, je devais m'abstenir de faire des commentaires.

Le président: Bon. Un certain nombre des propositions que vous avez faites semblent indiquer que vous appuyez la notion d'un budget de réglementation.

M. Kemball: Oui, monsieur le président.

Le président: Il s'agit de notre proposition n° 15 qui figure à la page 39 de votre rapport. Avez-vous eu l'expérience de la notion du budget de la réglementation, aux États-Unis?

M. Kemball: Je n'ai ni tenté de me renseigner sur ce sujet, ni ne l'ai étudié à fond, si tel était l'essentiel de votre question. En fait, j'ai lu, par curiosité et pour m'instruire, des études sur la façon dont ce système a été appliqué, qui se trouvaient dans une revue appelée *Regulation*, que vous connaissez, je pense. C'est toute la connaissance pratique que j'en ai.

Toutefois, je pense que j'aimerais reprendre un terme que vous avez utilisé, monsieur le président, et qui est celui de «notion». Mon propos est le suivant: si l'on dispose d'un moyen permettant de faire atteindre un objectif à un groupe-client, et que l'agent ministériel intéressé est dévoué, comme le sont tant d'entre eux, (la plupart le sont) on utilisera ce moyen. Ce qui se produit lorsque l'usage de la réglementation n'est pas limité,

[Text]

that, because essentially it is a free good to you and your department. That is the concern. That is why I favour it in concept, and I think it is fair to say that there are many many practical difficulties in getting it done. The question is, can you afford not to?

The Chairman: Could I ask one more question? You have indicated the value of international evaluation, or valuation programs. You have given us your views on what the mix there would be and should ideally be. You have also indicated that you feel "sunset" should be used to trigger evaluations as opposed to terminating legislation. Just what impact would this have on Parliament at the present time?

Mr. Kemball: In responding to the comment on sunset, I think I was quite ambivalent in the following sense, that it sounds nice. The Bank Act, among many others, has actually been subject to a sunset section, it is essentially renewed every 10 years, and in that sense it directs attention to the need to think through again a very fundamental piece of legislation in this country.

However, the grounds on which one ought to choose to review a program, it seems to me, should not be just the elapsed time of three, four, ten years. Assuming that the demand for the program in the political and social senses is stable, that there are clients to be served and they are being served well, as long as one has that kind of evidence I think one need not overburden the agenda by saying, oh, it is five years, we have to have a look at it.

Perhaps I see human affairs as being more responsive to a kind of entrepreneurial instinct, really, when people say, okay, there is a time and a place at which one senses that there is something awry, or perhaps it is no longer necessary, and then is the time to move. That is a difficult judgment to make, and there is no nice neat rule, that I am aware of, that will allow you to do that.

I think, Mr. Chairman, the other part of your question is, what would happen if there were an automatic renewal or automatic invocation of, say, sunset? Under the present circumstances, I think it is very clear from the kind of time estimates I made that there would be no way Parliament would be liable to be able to cope with that effectively. It would just be overburdened.

The Chairman: Perhaps using sunset, though, as the trigger for a review, as opposed to termination either by a committee or for an internal evaluation might be . . .

Mr. Kemball: That might help, but I would also suggest that if, in fact, a parliamentary committee had the right to look at a program when they wanted to, which is, I think, much the

[Translation]

c'est que chaque fois que cela sera possible, on l'utilisera, essentiellement parce que c'est un bien gratuit pour soi-même et pour son propre ministère. Voilà ce que je pense. C'est pourquoi j'appuie cette notion, mais je pense qu'il est honnête de déclarer qu'il y a énormément de difficultés d'ordre pratique qui s'interposent pour l'appliquer. La question que je me pose est celle de savoir si l'on en a les moyens.

Le président: Puis-je poser une autre question? Vous avez fait état de la valeur du contrôle interne ou des programmes d'évaluation. Vous nous avez fait part de votre opinion sur l'amalgame de compétences qui y participeraient et qui, idéalement, devraient le faire. Vous avez également mentionné que vous estimiez qu'il fallait utiliser la «temporisation» pour procéder à des évaluations, au lieu de mettre fin au programme. Quelle incidence, au sujet, cette façon de procéder aurait-elle sur le Parlement, à l'heure actuelle?

M. Kemball: En répondant au commentaire fait sur la temporisation, je pense que j'ai été très ambivalent, en ce sens que cela semble beau lorsqu'on l'entend. La Loi sur les banques, parmi tant d'autres, a, en fait, été soumise à une disposition de temporisation, elle est essentiellement renouvelée tous les 10 ans, et, de ce fait, elle attire l'attention sur la nécessité de reformuler une pièce maîtresse de la législation de ce pays.

Toutefois, je suis d'avis que les critères sur lesquels on doit se fonder pour choisir de réexaminer un programme ne doivent pas être uniquement les trois, quatre ou dix années d'écoulées. En supposant que la demande concernant ce programme est stable, aux sens politique et social de ce terme, qu'il y a des clients à servir et qu'on les sert bien, puisque l'on a ce genre de preuve, je pense qu'il n'est pas nécessaire de surcharger l'ordre du jour en se disant que cinq années se sont écoulées et qu'il faudrait examiner le programme en question.

Je considère sans doute que les affaires humaines sont plus sensibles à un certain genre d'instinct d'entreprise, en effet, lorsqu'on dit «d'accord», on découvre que ça ne va pas, à un moment donné, quelque part, ou peut-être que ce n'est plus nécessaire, et ensuite, c'est le temps d'agir. Il est difficile de se prononcer sur la question et je ne connais aucune règle bien établie qui permette de le faire.

Je pense, monsieur le président, qu'une autre partie de votre question demande ce qui se produirait si l'on procédait à un renouvellement automatique ou, par exemple, si l'on invoquait automatiquement la temporisation? Dans les circonstances actuelles, je pense que les évaluations du temps que j'ai faites indiquent très clairement que le Parlement ne serait, en aucune façon, tenu responsable d'accomplir ce travail efficacement. Il serait simplement débordé.

Le président: Peut-être que si l'on faisait appel à la temporisation, même comme moyen permettant à un comité de procéder au réexamen d'un programme au lieu d'y mettre fin ou pour l'évaluation faite au sein de l'organisme, l'évaluation pourrait être . . .

M. Kemball: Cela pourrait être utile, mais je proposerais également que si, en fait, un comité parlementaire avait le droit d'examiner un programme lorsqu'il le voudrait, ce qui, à

[Texte]

way the Standing Senate Committee on National Finance does operate, my perception of it is that the . . .

The Chairman: Would you set up a special committee of Parliament that could call upon any department to justify a program at any particular point? Or are you talking about a parliamentary committee that could just call on any of the internal evaluations that have been done?

• 1020

Mr. Kemball: I think you would want a committee to have both powers, because the internal evaluations that have been done are surely grist for the mill, in the sense that if you have a standing committee, perhaps, which has the purview to call, as you suggest, anybody at any time, one of the things you will be doing is looking at the internal evaluations and finding out what, in fact, is going on. Then, and only then, might you make your decision to call a particular department or, as I suspect is more likely, a group of departments, because I think very often you will find that if you want to look at a real world problem there are three or four or even more departments who have a piece of that action. That is a very important role, perhaps, that Parliament can and should play.

I am making this comment based, in part, on observations made inside the government, also on what I saw happening with the Standing Senate Committee on National Finance. The original intent of the review they are now engaged in was to look at the Department of Regional Economic Expansion and, in particular, what they perceived to be the major program of that department. The evidence provided by the minister, his senior officials and a couple of outside witnesses, I believe, has led the committee to conclude that they should be looking at a much broader scope—which they are now doing. Presumably, that will eventually end up by raising questions about a number of the activities of a wide number of departments. That, I think, is a very valuable function—a very difficult one, too, I might add.

The Chairman: Thank you. Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. I have some questions that are basically along the lines of the previous questions. I think you said that a committee should be able to look at it when they want to—"they" being the committee. What I think you are referring to there was in another brief, which I found quite interesting, a brief of The Canadian Association of Broadcasters. They referred to it as management by exception, and there is a quote there also—I do not have the brief with me now. I think the idea is that because committees do not have the time to review everything—and, as you say, if you had sunset rules or laws there is no way that Parliament would be able to cope with it, you cannot cope with everything—these regulations or laws should be reviewed on a systematic basis over a five—or a seven year period. Is that Mr. Enemark sitting there? No? I think he, in his brief, referred to covering all regulatory activity in a generation, once every 20 years or 30 years, or something like that. Basically, it is up to the departments, through program evaluations or whatever

[Traduction]

mon avis, ressemble beaucoup à la façon de procéder du Comité permanent du Sénat sur les finances nationales, je pense que le . . .

Le président: Établiriez-vous un comité spécial du Parlement qui pourrait demander à chaque ministère de justifier un programme à n'importe quel point en particulier? Ou parlez-vous d'un comité parlementaire qui pourrait avoir droit de regard sur n'importe quelle évaluation interne?

M. Kemball: Je pense qu'il faudrait un comité qui cumulerait les deux compétences, parce que les évaluations internes effectuées jusqu'à ce jour nous ont beaucoup apporté et appris. Par exemple, si vous avez un comité permanent qui a, comme vous les suggérez, autorité pour convoquer n'importe qui n'importe quand, l'une de ses fonctions sera d'examiner les évaluations internes et de déterminer, en fait, ce qui se passe. Ce n'est que par la suite que vous pourrez être en mesure de prendre la décision de convoquer un ministère en particulier ou plutôt, comme je suppose, plusieurs ministères parce qu'il est courant lorsqu'on veut examiner un véritable problème qui intéresse tout le monde, de se trouver confronté à trois ou quatre ministères ou même plus. Voilà un rôle très important que le Parlement peut et devrait jouer.

Mes observations sont basées en partie sur des constatations faites au sein du gouvernement ainsi que sur ce que j'ai observé auprès du Comité sénatorial permanent sur les finances nationales. À l'origine, l'étude actuellement en cours visait le ministère de l'Expansion économique régionale et, plus particulièrement ce qu'on estimait être le principal programme de ce ministère. La preuve fournie par le Ministre, ses hauts fonctionnaires ministériels et deux autres témoins venant de l'extérieur a conduit le comité à conclure qu'il devrait élargir son étude à un plus vaste champ d'activités que celui qu'il vise actuellement. Vraisemblablement, il sera amené à soulever des questions sur d'autres activités de nombre d'autres ministères. Voilà, il me semble, un travail très valable et j'ajouterais, une tâche très difficile.

Le président: Merci, Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président. J'ai quelques questions à poser qui sont fondamentalement de la même conception que mes questions précédentes. Je pense que vous avez dit qu'un comité devrait être en mesure d'examiner une question quand il le désire, «il» étant le comité. Il me semble que ce que vous visiez en disant cela, c'est un autre mémoire que j'ai trouvé très intéressant, le mémoire présenté par l'Association canadienne des radiodiffuseurs. Il y était question de gestion par exception et d'un autre point également, malheureusement, je n'ai pas ce mémoire avec moi en ce moment. Il me semble qu'il s'agissait du fait suivant: parce que les comités ne disposent pas du temps nécessaire pour tout examiner—et, comme vous le disiez, quand bien même il y aurait des règlements ou des lois de temporarisation, le Parlement ne peut en aucune façon suffire à toutes les demandes—ces règlements ou lois devraient faire l'objet d'une révision systématique tous les cinq ou sept ans. Est-ce bien M. Enemark qui siège là-bas? Il me semble que dans son mémoire, il a proposé

[Text]

method they choose, to review their activities on a systematic basis, but parliamentary committees could, as you said, look at these things when they want to by exception. When a particular matter crops up, they say, we want to take a look at this. The fact that the committees would be able to look at anything they wanted to, would keep the departments or the agencies on their toes; they know that at any given time they could be subject to a review of their programs by a parliamentary committee. Is that not the type of situation you are contemplating?

Mr. Kemball: Mr. Chairman, I believe Mr. Berger has raised the question of incentives. He used the expression «keep the agencies or the departments on their toes.» I think a very real question that needs a lot of thought is, what level of activity does Parliament have to have so that that probability of being brought up before the committee is system are very much against it. Even the repeal of statutes that are recognizably long outdated and useless is a painful and time-consuming process. There was a statute passed, I think, in 1903, that was finally repealed here a few years ago, relating to—I am operating from memory—some obscure disease of which there has not been a case in Canada in 30 or 40 years. It took six months of parliamentary time just to repeal this silly statute. So there is a temptation to leave these things on the books, and they build up and they build up and nobody ever really looks at them. I think sunset is something that the committee ought to look at very carefully, in some way or other to get a handle on the existing structure of intervention to keep it updated.

The example I have used here is Canada's Patent Act, which is 60 or 70 years old. Its policy concepts were taken holus-bolus from Great Britain in the early nineteen-twenties, reflecting an entirely different economy in the first place. It really has not been examined by Parliament, although it has been examined by people outside of Parliament a couple of times. When I was a minister's assistant, 10 years ago, we were talking about the need to revise the Patent Act, but the interest in Cabinet is, I suspect, close to nonexistent. The interest of politicians and the public is nonexistent. The payoff for championing things for which there is no public support is minimal. So things like this, which are the fundamental building blocks of economic policy, go unexamined and unrenacted by the politicians, by the parliamentarians—and that is unfortunate.

The final point I would make is that, increasingly—and this is something that politicians are always complaining about—public policy matters are in the hands of a group of faceless and autonomous bureaucrats, and once a statute is passed, other than that you have the opportunity to ask a question of ministers in Parliament—not sometimes the most effective way of getting change accomplished—that statute exists for ever and ever, without any review. If you, as parliamentarians, are going to re-establish your pre-eminence over the public policy process, you have to establish a system whereby—other

[Translation]

de couvrir toute l'activité législative qui s'est déroulée le temps d'une génération, c'est-à-dire tous les 20 ou 30 ans, ou approximativement. Fondamentalement, ce serait aux ministères qu'il reviendrait d'examiner systématiquement leurs activités, par le biais d'évaluations de leurs programmes ou de toute autre méthode de leur choix. Exceptionnellement, les comités parlementaires pourraient y avoir droit de regard sur simple demande. Lorsqu'une question particulière se présenterait, il leur suffirait de demander de l'examiner. Le fait que les comités seraient en droit d'intervenir quand bon leur semblerait obligerait les ministères ou les organismes fédéraux à être vigilants. Ils seraient conscients qu'à n'importe quel moment, un comité parlementaire pourrait examiner leurs programmes. N'est-ce pas ce genre de situation que vous envisagez?

M. Kemball: Monsieur le président, il me semble que M. Berger vient de soulever la question de la «motivation» en employant l'expression «obligerait les ministères ou les organismes fédéraux à être vigilants». A mon avis, la véritable question qui doit être étudiée en profondeur est la suivante: quelle doit être la fréquence d'intervention du Parlement pour que la probabilité de comparaître devant un comité bien, une loi adoptée en 1903, a finalement été abrogée il y a quelques années; elle portait (je cite de mémoire) sur une maladie obscure n'ayant fait aucune victime au Canada depuis 30 ou 40 ans. Le Parlement a pris six mois de son temps, seulement pour annuler cette loi absurde. Il est donc très tentant de laisser ces choses dans les statuts mais elles s'accumulent et personne ne s'en occupe plus. Je suis d'avis que les dispositions de limitation de la durée de la loi sont un sujet que le comité doit étudier soigneusement d'une façon ou d'une autre, pour mieux utiliser la structure actuelle d'intervention et la tenir à jour.

L'exemple que je vais utiliser ici est la Loi canadienne sur les brevets qui existe depuis 60 au 70 ans. Les principes qui la sous-tendent reprennent mot pour mot ceux que la Grande-Bretagne a adoptés au début des années vingt et qui, dès le départ, reflétaient une économie entièrement différente. Cette loi n'a jamais été revue par le Parlement, bien qu'elle l'ait été une fois ou deux, par des non-parlementaires. Il y a dix ans, lorsque j'étais sous-ministre, nous parlions du besoin de réviser la Loi sur les brevets, mais je soupçonne que l'intérêt que le Cabinet porte à cette question est à peu près nul. L'intérêt des politiciens et celui du public sont nuls. L'intérêt qu'il y a à défendre des questions que le public n'appuie pas est minime. C'est ainsi que des choses comme celle-ci, qui sont la base des politiques économiques, ne sont jamais plus réexaminées ni remises en vigueur, et c'est bien dommage!

Le dernier point que je voudrais signaler à votre attention est que, de plus en plus (et il s'agit d'une chose dont les politiciens se plaignent toujours), les questions de politique d'intérêt public sont dans les mains d'un groupe de bureaucrates anonymes et autonomes et une fois la loi adoptée, sauf pour le temps accordé pour poser une question aux ministres en séance parlementaire, (ce qui n'est pas toujours la meilleure façon d'obtenir des modifications), vous vous retrouvez face à une loi adoptée pour toujours sans qu'elle soit jamais réexaminée par la suite. Si, à titre de parlementaires, vous voulez

[Texte]

than in the sense of allocating funds, which in turn causes the defeat of the government if the government cannot make a case for the allocation—you are able to get in and make the public's interest known in the ongoing administration of the programs. You cannot do that with a bit of rhetoric at a time when estimates are considered. It is the kind of thing that has to be done, I think, with the threat of the termination of the program and the opportunity to redraft better legislation, high enough that you have to be kept on your toes? It is the same question the Department of National Revenue faces in terms of taxpayers; how many audits do they have to do so that the fear of the Lord is in us?

• 1025

One of the suggestions I have made, which I gather is quite far out, in one sense, is to try to rearrange the incentives so that it is not the prospect of facing a parliamentary committee that is relied on to have departments and agencies perform evaluations, but their own best interests. I believe the envelope system is attempting to provide a set of incentives like that. I am not familiar enough with its current state to comment, but perhaps the officials who are might want to discuss this question of incentives.

One of the fundamental assumptions, it seems to me, that has to be made, is that you should reasonably expect that things are going well, and that assumption is only true when the incentives facing people are appropriate for what is to be done. I think there is a major question in the public service today as to whether the incentives are appropriate. This is not just this public service—I want to make that very clear—it is a question that is of concern in the United States and elsewhere.

The Chairman: When you talk of incentives you are talking about threats.

Mr. Kemball: I was being polite in suggesting that . . .

Mr. Berger: On page 18 of your brief you were saying that:

Individual members may wish to ask themselves whether or not they wish to focus their efforts and time on such a committee.

Are you contemplating one committee, or are you contemplating a change in approach for all committees?

Mr. Kemball: Mr. Chairman, I think a concern I have is that the experience base—in terms of people within Parliament, elected members, being able to work within the kinds of attitude changes that have been suggested here—is fairly limited. Perhaps what one ought to do is contemplate one committee to start with, recognizing that with the workboard you cannot get through everything, and saying—it is almost a demonstration—yes, we can make these changes, a group of us are dedicated to it, the government has been helpful in this sense. That may be the way to start it. Where one ends up is another thing.

[Traduction]

rétablir votre droit de regard sur le processus de politiques publiques, vous devez établir un système (autre que celui qui consiste à affecter des fonds, ce qui cause la défaite du gouvernement lorsque ce dernier ne peut en prouver le bien-fondé) selon lequel vous pouvez faire connaître l'intérêt du public dans l'administration permanente des programmes. Vous ne pouvez pas faire de rhétorique lorsqu'il est question d'établir les prévisions, mais à mon sens, c'est le genre de chose qu'il faut faire avec la menace de voir se terminer le programme et l'occasion de rédiger une meilleure loi, vous oblige à être vigilant? C'est la même question qui se pose au ministère du Revenu national à l'égard des contribuables: à combien de vérifications comptables doit-il procéder pour que la «crainte du Tout-Puissant» nous guide?

Ce que j'ai déjà proposé à cet effet est en un sens très différent: il faudrait réaménager les moyens de stimulation de telle sorte que l'on ne compte pas que l'éventualité de comparaître devant un comité parlementaire amènera les ministères ou organismes fédéraux à évaluer leurs programmes mais que ce soit dans leur propre intérêt. Il me semble que le système de primes à l'initiative vise à favoriser cette forme de stimulation. Je ne suis pas très au courant du fonctionnement actuel de ce système mais peut-être les autorités compétentes aimeraient-elles en discuter.

A mon avis, on peut raisonnablement s'attendre à ce que tout aille bien au départ, mais cette hypothèse ne peut s'avérer que si les moyens d'encouragement offerts aux gens conviennent à leur fonctions. La Fonction publique actuelle me paraît énormément douter de l'opportunité des moyens d'encouragement qui lui sont offerts. Ma réflexion ne concerne pas seulement notre Fonction publique, il me faut bien le préciser, elle s'applique tout autant aux États-Unis et ailleurs.

Le président: Lorsque vous parlez de moyens de stimulation, vous parlez de moyens d'intimidation.

M. Kemball: J'ai proposé honnêtement que . . .

M. Berger: A la page 18 de votre mémoire, vous déclarez que:

Chaque membre peut s'interroger s'il désire ou non consacrer tous ses efforts et son temps à tel comité.

Visez-vous un comité en particulier, ou envisagez-vous un changement dans l'approche de tous les comités?

M. Kemball: Monsieur le président, mon sujet de préoccupation est que l'expérience acquise, en terme de personnes siégeant au Parlement, de membres élus, capables de travailler dans le cadre de changement d'attitude proposé ici, est bien limitée. Ce que nous devrions peut-être faire est d'envisager pour débiter la création d'un seul comité, tout en reconnaissant qu'en raison de la somme de travail à faire, il est impossible de tout étudier, et se dire: «Nous pouvons apporter ces changements, un groupe formé de membres choisis parmi nous se consacre à cette tâche, le gouvernement a collaboré à monter cette commission.» Ce pourrait être une façon de débiter. Quant à savoir où cela aboutira, c'est une autre question.

[Text]

The Chairman: One committee that can review any department, any of the 29 departments or whatever we have, 10 major ones involved in regulation. Why would you not want, just by way of hypothesis, the smaller committees that are associated with each particular department at this point to get involved, to have the right at any point to call on that department?

Mr. Kemball: You are referring to the standing committees, basically?

The Chairman: Yes. For example, a recommendation has come forth from the joint standing committee that says that that committee itself should be the one to carry that type of power, and this seems to follow along the lines of your recommendation here. But how can you have the expertise developed among committee members, to be able to look at every type of department if you are not working with it constantly?

Mr. Kemball: That, perhaps, gets to the question of, what is it you ought to be looking at? There has to be some subject matter knowledge, one does not deny that. But I think one of the things the National Finance committee has demonstrated has been that that subject matter knowledge can be acquired through hearings, and that you do not have to live with the particular department or very close to it because what you want to do is complement the department, what you want is to be just enough kind of out of phase with their thinking, or be skeptical enough, that you will ask some very basic questions. Perhaps that is the role of the parliamentary committees, to ask some rather fundamental questions about why we are doing this, et cetera.

• 1030

That is very difficult to do, I think, if you are very close. You accept them, you come to believe in them. I think a number of people have pointed out that people often end up on estimates committees, for example, because they believe the subject matter that appears before that committee is important and more should be done. So you have really the wrong kinds of incentives for an estimates committee.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: I find it hard to agree with that approach. I think what you are saying is that you set up one new committee and leave all the estimates committees in operation. I gather that most of the committees are estimates committees. That is basic to what we do, we very methodically study the estimates—or that is what we are supposed to do.

I have found that the estimates committees, and I think most members basically feel this way, whether because of the structure, or because of the subject matter, or because of the way the study is being undertaken, are a waste of time. At the end of a certain period, the estimates are automatically

[Translation]

Le président: Un seul comité qui pourrait examiner n'importe quel ministère, n'importe lequel des 29 ministères, quel que soit leur nombre exact, les 10 principaux concernés par la législation? Pourquoi ne voudriez-vous pas faire appel, par simple hypothèse, à de plus petits comités attachés à certains ministères qui auraient chacun autorité pour convoquer un ministère en particulier?

M. Kemball: Voulez-vous parler des comités permanents?

Le président: Oui. Par exemple, une recommandation présentée par le Comité mixte permanent selon laquelle ce comité devrait être désigné pour assumer cette responsabilité et ceci semble être dans la même ligne de pensée que votre recommandation. Mais comment pouvez-vous envisager que les membres des comités acquièrent l'expertise nécessaire pour être en mesure d'examiner les activités de chaque ministère s'ils ne sont pas attachés en permanence à ce ministère?

M. Kemball: Ceci nous amène peut-être à nous poser la question suivante: sur quoi devrait porter l'examen des comités? Il est indéniable qu'il faut une certaine connaissance du domaine à étudier. Mais il me semble que l'un des points que le Comité sur les finances nationales a démontré est précisément que la connaissance du sujet peut s'acquérir au cours des audiences et qu'il n'est pas nécessaire de travailler au sein d'un ministère ou dans les services immédiats pour bien connaître ses activités. Ce que nous voulons faire, c'est de servir de complément au ministère, de nous tenir légèrement à l'écart de son mode de pensée ou d'être suffisamment sceptiques pour pouvoir formuler quelques interrogations de base. Voilà sans doute en quoi consiste le rôle des comités parlementaires; poser certaines questions fondamentales sur la raison de procéder comme ceci ou comme cela, et ainsi de suite.

Il me semble que cela doit être difficile à réaliser lorsqu'on travaille dans l'environnement proche de ceux qu'on étudie. On en vient à les accepter dans leurs méthodes de travail, à y croire. Je pense que l'on a déjà souligné à plusieurs reprises que souvent les gens s'en remettent finalement aux comités d'évaluation parce qu'ils estiment par exemple, que le sujet qui fait l'objet des travaux de ce comité est important et qu'il faut pousser plus en profondeur l'examen. De sorte que ce moyen de stimulation se révèle être réellement inapproprié dans le cas d'un comité d'évaluation.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Il m'est difficile de souscrire à cette approche. Vous dites qu'on forme un nouveau comité et qu'on conserve tous les autres comités sur pied. J'en conclus que la plupart des comités sont des comités d'évaluation. C'est la base de ce que nous faisons actuellement. Nous étudions très méthodiquement les prévisions budgétaires, ou du moins, c'est que nous sommes censés faire.

Je trouve que les comités d'étude des prévisions budgétaires sont une perte de temps, et la plupart des membres partagent mon opinion semble-t-il, que ce soit en raison de leur structure, du sujet à l'étude ou de la façon dont est conduite l'étude. Au bout d'un certain temps, les prévisions budgétaires sont auto-

[Texte]

referred back to the house, whether there is an affirmative vote or not in the committee, which means that the committee really has no teeth.

What you are proposing is, let us set up one new experimental committee but let all the other ones carry on in their old ways. People, as you know, come to these estimates committees and they do not even ask questions about the estimates, they ask questions about operations, but in a very unsophisticated manner at the present time. Really, what I think you need is a fundamental change in all the committees. Let them look at their particular subject matter but in a completely different way, from, perhaps, a new constructively critical viewpoint—which they are doing already but not, perhaps, with the resources necessary and not with the smaller size and not with the teamwork that is necessary to make them successful.

So, really, I had a bit of confusion there as to exactly what you are advocating—and I am still not sure whether I am sure of it. If what you are advocating is just one committee, I find that difficult to accept, basically.

Mr. Kemball: Mr. Chairman, if I might observe, you were raising the question earlier of how does one get started. It seems to me that one committee is, perhaps, the way to get started. I do not disagree that you would like to end up several years hence—and I think these kinds of changes do take time and we have to be prepared to take that time—in a situation where the committees behave in the way we have outlined, a nonadversarial, investigative way.

Mr. Berger: One last question, Mr. Chairman, if I may. Do you see this as a new committee, or do you see this as a standing joint committee with the right to look at substance, as opposed to procedure, which they look at now? Do you see it as a revamped Public Accounts committee or as a new committee, basically?

Mr. Kemball: My views on that are that it is a new committee, in the sense that I believe it should be a demonstration set up for the life of the Parliament. One has to have a certain amount of time. And, yes, one should be able to look at the substance, what is happening. I think it is very important for Parliament to be able to provide assurances to all of us that they can see what is happening and can say, things have not turned out the way we expected, this is not something we wish to have happen—and that really, if you use my jargon, is results.

Mr. Berger: I find it hard, though, because it seems to me that this new committee is going to be sort of getting into the territory of other committees. For instance, the standing joint committee wants to get into that area and the Public Accounts and Miscellaneous Estimates committees are already looking at the program evaluation. I have been on both, and we have the same witnesses at one time or another from the Office of the Comptroller General, and so forth, which means that you

[Traduction]

matiquement renvoyées à la Chambre des communes, que le vote du comité ait été positif ou négatif à leur sujet, ce qui signifie que le comité n'a réellement aucun pouvoir.

Votre proposition est en somme la suivante: formons un nouveau comité expérimental mais laissons tous les autres comités poursuivre leurs travaux traditionnels. Comme vous le savez, les gens qui font partie des comités d'étude des prévisions budgétaires ne posent même pas de questions sur ces prévisions. Ils en posent sur les opérations mais de façon très banale. Je suis persuadé qu'il faut apporter un changement fondamental à tous ces comités. Qu'ils examinent le domaine qui leur est assigné mais selon une méthode complètement différente; peut-être à partir d'un nouveau point de vue critique et constructif—ce qu'ils font déjà mais peut-être sans disposer des ressources nécessaires, ni d'un champ d'application plus restreint, ni de l'équipe suffisante pour mener à bien leurs travaux.

J'ai vraiment du mal à saisir ce que vous préconisez exactement—et je ne suis toujours pas sûr si j'en suis sûr. Si vous préconisez un seul comité, il m'est a priori difficile d'accepter cette proposition.

M. Kemball: Monsieur le président, permettez-moi de rappeler que vous vous êtes interrogé sur la façon dont nous devrions procéder et par quoi débiter. Il me semble que la création d'un seul comité est peut-être la façon d'aborder le problème. Je conviens avec vous que cela devrait mener dans plusieurs années—et j'estime que ces changements prennent du temps et qu'il faut nous préparer à cette éventualité—à une situation dans laquelle les comités s'acquittent de leurs tâches sans antagonisme et dans un esprit investigateur.

M. Berger: Puis-je poser une dernière question, monsieur le président? Concevez-vous ceci comme un nouveau comité ou comme un comité mixte permanent avec droit de regard sur le fond de la question à l'étude par opposition au droit de regard à la procédure comme cela se fait actuellement. Le percevez-vous comme un comité sur les Comptes publics remodelé ou comme un tout nouveau comité?

M. Kemball: A mon avis, il s'agit d'un nouveau comité en ce sens qu'il devrait être un instrument servant à établir des preuves, fixé pour la durée du Parlement. Il faut pouvoir disposer d'un certain temps et il faut également avoir le droit de regard sur le fond des questions, sur leur déroulement. J'estime qu'il est très important que le Parlement puisse nous donner à tous des assurances sur notre droit de regard sur ce qui se passe pour que nous puissions déclarer que les choses n'ont pas suivi le cours que nous escomptions, que nous ne voulons pas que telle situation se présente au point que, pour employer mon jargon personnel, on puisse véritablement parler de résultats.

M. Berger: Il m'est difficile de souscrire à votre proposition parce qu'il me semble que ce nouveau comité empièterait en quelque sorte sur le territoire d'autres comités. Prenons par exemple le cas du Comité mixte permanent qui voudrait vérifier tel secteur alors que les comités d'examen des comptes publics et autres prévisions budgétaires procèdent déjà à l'évaluation des programmes. J'ai déjà fait partie de ces deux comités devant lesquels, à un moment ou à un autre, se

[Text]

are going to be having basically three or four different committees all looking at the same broad area.

• 1035

Mr. Kemball: That would certainly happen in the initial stages, there is no question of it. Given that one is searching for one's way and trying to evolve, perhaps, even a new job for elected representatives, I do not know that that is all that bad. I agree that it is confusing and will cause some difficulties, but it may be a reasonable way to start.

The Chairman: Mr. Kemball, we have run out of time. I want to thank you again very much on behalf of all the members of the committee and our staff for your interest, your concern and your appearance here today. You have been most helpful.

Mr. Kemball: Mr. Chairman, thank you very much.

The Chairman: If we could agree to append all these documents to our minutes. Is there anything else we have to do, Mr. Clerk?

The Clerk: No.

The Chairman: That is it. We adjourn for 10 minutes—make it seven minutes.

• 1037

• 1044

The Chairman: Could we come to order, please? We are continuing our reference into regulatory reform. We now have with us Mr. Tex Enemark. Mr. Enemark is a lawyer and a member of the B.C. bar. He was a partner in a consulting firm in Ottawa dealing with governments. He is past deputy minister of the British Columbia Department of Consumer and Corporate Affairs and, most importantly, he was deputy minister of the British Columbia Ministry of Deregulation. He comes to us not only with a formidable background but a formidable reputation. This is why we are very happy to have you with us, Mr. Enemark. As I expressed to you earlier, perhaps you would like to hit us between the eyes for two or three minutes as to some of the major points you wish to make, and then we might be able to question you.

• 1045

Mr. Tex Enemark: Thank you very much, Mr. Chairman, for the very complimentary way in which I was introduced. Just to correct the record, I am no longer a member of the B.C. bar. I felt that . . .

The Chairman: Were you disbarred?

[Translation]

présentent les mêmes témoins venant du Bureau du Contrôleur général, et ainsi du reste, ce qui signifie que trois ou quatre différents comités vont examiner chacun un même grand secteur d'intérêt.

M. Kemball: C'est ce qui se produirait certainement au début, il n'y a aucun doute. Étant donné que l'on cherche une façon de procéder et que l'on tente d'en élaborer une, peut-être même de créer un nouveau poste pour les représentants élus, je ne trouve pas que cela soit si mauvais en soi. Je conviens que cela déroute et peut entraîner des difficultés, mais ce peut être une façon raisonnable de commencer.

Le président: Monsieur Kemball, nous avons dépassé le temps prévu. Je désire vous remercier à nouveau au nom de tous les membres du comité et autres participants pour l'intérêt et l'attention que vous avez démontrés et pour avoir bien voulu vous présenter devant nous aujourd'hui. Votre participation a été des plus utiles.

M. Kemball: Je vous remercie beaucoup, monsieur le président.

Le président: Si nous pouvions convenir de joindre tous ces documents à nos procès-verbaux. Y a-t-il autre chose à ajouter, Monsieur le greffier?

Le greffier: Non.

Le président: C'est tout. Nous suspendons la séance pendant 10 minutes—disons, sept minutes.

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît. Nous poursuivons notre consultation sur la réforme sur la réglementation. Nous allons entendre maintenant M. Tex Enemark. M. Enemark est avocat et membre du Barreau de la Colombie-Britannique. Il a été associé à une firme de consultants d'Ottawa qui traite avec les gouvernements. Il a occupé les fonctions de sous-ministre au ministère de la Consommation et des Corporations de Colombie-Britannique et, point encore plus important, il a été sous-ministre au ministère de la Déréglementation de la Colombie-Britannique. Il se présente devant nous, non seulement avec une expérience formidable mais également avec une réputation formidable. C'est pourquoi nous sommes très heureux d'accueillir M. Enemark. Comme je vous l'ai déjà proposé plus tôt, Monsieur Enemark, peut-être aimeriez-vous mieux nous préciser quelques points pendant deux ou trois minutes, après quoi nous serons plus en mesure de vous poser des questions.

M. Tex Enemark: Je vous remercie beaucoup, Monsieur le président, pour la façon très élogieuse avec laquelle vous m'avez présenté. Simple rectificatif: je ne suis plus membre du Barreau de Colombie-Britannique. J'ai estimé que . . .

Le président: Avez-vous été rayé du Barreau?

[Texte]

Mr. Enemark: No, I felt as Deputy Minister of Consumer and Corporate Affairs, where we were regulating a raft of things and having to look at, from time to time, perhaps, prosecutions of lawyers and, secondly, as a member of an interdepartmental committee looking into the self-regulation of the professions, that it would be best if I let my membership lapse. I would not want to be here under any misleading advertising.

The Chairman: Thank you for setting it straight.

Mr. Enemark: I want to thank you very much for inviting me to appear here. I hope you have not found my brief, which I shall not read, too disjointed. I wanted to try to cover, in what I said to the committee, some of the things you might not hear from somebody else. You will hear all kinds of things on economics from economists, you will hear a lot of things. I was trying to sort my way through the kinds of things I thought were important that I might cover in the brief time I am here and yet things you might not hear from someone else.

Perhaps I should begin by commenting on what I said at the end of my brief. I am not optimistic that regulatory reform has a short-term bright future, in part because there is no great public support for regulatory reform. There are no politicians out championing that cause and they are, in theory at least, the people who make the public issues in fact the public issues. There are any number of other things that seem to be sexier or more comprehensible to the average voter, or whatever, that politicians are speaking about. Without some interest by politicians piquing some interest or support by the public at large, I do not think governments are going to be motivated to do very much. If governments were motivated by some broad public support, I think a lot could be accomplished in a relatively short period of time.

I reflect, I think, a systems approach to some of the problems of government. Regulatory reform is a kind of Gordian knot; there is a terrible temptation for us to try to find swords with which to cut it. The problem is that most regulation, most intervention by government, has some rationale in the beginning, and if you were going to do it all over again, you would probably do something or other. So it is silly to try to talk about deregulation in the broad context, and I think it is silly to try to make any attempt to turn the clock back 50 or 100 years. The expectations of the public as to what government should do are too high.

I guess my basic plea is that government should start trying to do what they do do a lot better than they presently do it, in my view. To that end, the major thrust of what I have to say today relates to what is commonly called, in the United States, the sunset concept. Sunset—the idea of terminating programs automatically, they would just die unless they were positively renewed by the legislature—is an idea that is relatively new as a popular idea. It was popularized by an American broad-

[Traduction]

M. Enemark: Non, mais j'ai estimé qu'à titre de sous-ministre de la Consommation et des Corporations chargé de la réglementation de multiples sujets et étant amené, de temps à autre, à étudier des cas de poursuites d'avocats, et deuxièmement, à titre de membre d'un comité interministériel chargé d'examiner les statuts des professions, il était préférable que je cesse d'être membre du Barreau. Je ne voudrais pas qu'ici il y ait erreur d'interprétation sur ma personne.

Le président: Merci de nous l'avoir précisé.

M. Enemark: Je désire vous remercier de m'avoir invité à me présenter ici. J'espère que vous n'avez pas trouvé mon mémoire, que je ne lirai pas devant vous, trop décousu. Comme je l'ai déjà mentionné au comité, j'ai voulu y traiter de certains sujets qui n'auraient sans doute pas été traités par quelqu'un d'autre. Les économistes vont vous entretenir de tous les aspects de l'économie, vous aurez des exposés sur des sujets variés. J'ai essayé de faire le tri parmi tous les points qui me semblent importants, que je pourrai traiter en un court laps de temps et dont personne ne vous a encore entretenus.

Peut-être devrais-je commencer par commenter la fin de mon mémoire. Je ne suis pas très optimiste quant à savoir si la réforme de la réglementation a un avenir proche et brillant, en partie parce qu'elle n'a pas le soutien du grand public. Aucun politicien ne s'est fait le champion de cette cause alors que ce sont les politiciens qui, du moins en théorie, font que les questions d'intérêt public deviennent véritablement des questions débattues par le public. Aux yeux de l'électeur moyen, il existe de nombreuses autres questions plus attrayantes et plus à sa portée qui font l'objet de discussion dans l'arène politique. Sans un certain intérêt de la part des politiciens qui eux-mêmes relèvent chez le public en général un certain intérêt ou du soutien pour débattre ces questions, je ne pense pas que les gouvernements seront très motivés dans leur action. Si les divers paliers de gouvernement se sentaient motivés par une certaine forme d'appui venant du grand public, je suis persuadé qu'un grand pas pourrait être franchi en relativement peu de temps.

Je fais référence ici à une approche par voie de systèmes de certains problèmes du gouvernement. La réforme de la réglementation est une sorte de nœud gordien; la tentation est grande pour nous de trouver l'arme pour le trancher. Le problème réside dans le fait que la majeure partie de la réglementation et que la plupart des interventions du gouvernement reposent au départ sur une raison fondamentale et que s'il fallait tout refondre, il faudrait très probablement agir différemment. Il est donc naïf de vouloir parler de déréglementation dans un vaste contexte et de tenter de revenir 50 ou 100 ans en arrière. Le public attend trop de l'action du gouvernement.

Ma conclusion de base est que le gouvernement devrait s'efforcer de faire mettement mieux ce qu'il fait actuellement. A ce propos, la plus forte de mes critiques d'aujourd'hui vise ce qui se nomme couramment aux États-Unis, le concept de temporarisation. La temporarisation, c'est-à-dire l'idée de mettre fin automatiquement aux programmes, qui en viendraient simplement à prendre fin à moins d'être reconduits par la législature, est une idée qui est relativement nouvelle dans la

[Text]

based lobbying group, called Common Cause, five, six or seven years ago, and has been adopted, the last I heard, in 29 states in the United States.

The experience down there is, I think, very mixed. I think that is because sunset may be a better concept as applied to the parliamentary system than it is to the congressional system. Secondly, I think they have frequently tried to do too much too quickly with inadequate resources, in the United States, and thus the pace has been such that not much thoughtful consideration on the lapsing and renewal of programs has been given.

• 1050

My belief that sunset is so important—I guess it is to look at the mirror image of what everybody else is looking at in regulatory reform, in the sense of what is very clear in the working paper you have released. You are asking questions about the various mechanisms through which new regulatory initiatives might be filtered so that there is a better assessment of cost benefit, and that sort of thing, before you undertake new programs. I guess I am less worried about the four per cent or five per cent of gross domestic product that might come to be regulated in the next generation than I am about, perhaps, the 30 per cent or 35 per cent of gross domestic product that is already regulated.

I think, as a matter of principle, once every generation or so the politicians, the people of the country, ought to re-examine, in a systematic way, the heritage of government intervention and regulatory framework that has existed. Right now there is no method of doing that. The incentives within the parliamentary and legislative.

• 1055

That is all I wanted to say, Mr. Chairman. I leave myself open for questions.

The Chairman: Thank you very much.

Perhaps I could just ask a brief question. You were the head of a department in British Columbia called De-regulation; what did you accomplish in terms of either de-regulating or making regulations more effective?

Mr. Enemark: Let me give you the parameters of the size of the problem. In British Columbia, just talking about regulations, some 95 per cent, unfortunately, were not drafted by lawyers. The legality of a number of them is questioned from time to time in the courts. The policy behind many regulations is generally unknown. The effect of many regulations is unknown. Nothing exists, or has existed, in British Columbia in terms of the sophistication of the analytical capacity within government to provide policy makers with the kinds of answers that we had to start with.

[Translation]

population. Elle a été popularisée par un groupe de pression très répandu dans le peuple américain appelé «Common Cause», il y a cinq ou six ans et, selon les dernières informations que je possède, 29 états l'ont adoptée.

L'expérience acquise aux États-Unis me semble très mitigée et je pense que c'est parce que la temporarisation pourrait être une meilleure notion appliquée au système du Parlement qu'au système du Congrès. Deuxièmement, je crois qu'aux États-Unis, on a souvent essayé d'accomplir trop de choses trop rapidement, sans les ressources nécessaires et, par conséquent, le rythme a été tel qu'il n'a pas permis de bien réfléchir à l'annulation ou au renouvellement des programmes.

Je crois que ma foi dans les dispositions à durée limitée provient de l'image que chacun retrouve dans la réforme de la réglementation et que le document de travail que vous avez distribué reflète avec beaucoup de clarté. Vous posez des questions sur les divers mécanismes qui permettraient d'étudier de nouvelles initiatives en matière de réglementation de façon à mieux évaluer la rentabilité et ce genre de choses, avant d'entreprendre de nouveaux programmes. Je crois que je m'inquiète moins des quatre ou cinq pour cent du produit intérieur brut susceptibles d'être réglementés au cours de la prochaine génération que des 30 ou 35 pour cent du produit intérieur brut qui le sont déjà.

Je suis d'avis que, par principe, une fois ou deux par génération, les politiciens, la population, devraient réexaminer, de façon systématique, les résultats de l'intervention gouvernementale et la réglementation qui ont existé auparavant. À l'heure actuelle, il n'y a aucun moyen de le faire. Les mécanismes établis au sein du système parlementaire et législatif s'y opposent. Même l'annulation de lois qui, de toute évidence, sont périmées et inutiles depuis fort longtemps, constitue un processus et long pénible. Si je me souviens.

C'est tout ce que je voulais dire, monsieur le président. Je suis prêt à répondre aux questions.

Le président: Merci beaucoup.

Permettez-moi de vous poser une brève question. En Colombie-Britannique, lorsque vous étiez responsable d'un ministère chargé de la déréglementation, qu'avez-vous accompli? Avez-vous annulé certains règlements ou avez-vous cherché à les rendre plus efficaces?

M. Enemark: Laissez-moi vous situer l'importance du problème. En Colombie-Britannique, dans le seul cas des règlements, environ 95 p. 100 n'ont malheureusement pas été rédigés par des avocats. De temps à autre, les tribunaux mettent en doute la légalité de certains de ces règlements. Les politiques qui sous-tendent bon nombre de règlements sont généralement inconnues. L'effet de bien des règlements reste inconnu. En Colombie-Britannique, rien n'existe ou n'a jamais existé en terme de capacité analytique raffinée au sein du gouvernement pour fournir aux décisionnaires le genre de réponses avec lesquelles il nous fallait débiter.

[Texte]

The initial mandate of the ministry was for two years and we were supposed to cut red tape and look at these regulations. We started off by saying, the first thing is that the regulations are, substantially, a mess, and we should really begin by rewriting them all, re-examining the policy matters, cleaning them all up, and taking them back to Cabinet. The volume, some 20,000 pages of regulations, was such that if we had had the staff, we could start immediately, and could get all the co-operation necessary and make all the decisions at the bureaucratic level quickly, we would have had to process 37 sets of regulation each week through Cabinet. Cabinet simply cannot take that kind of pressure, cannot make those kinds of decisions that quickly. So we said, well now, let us take on a different perspective. We sat back and started, with a small staff, trying to unravel the things we thought were causing the most difficulty, hired the legal staff, which previously did not exist, and began a program of rewriting the regulations.

I am now nine months out of that department. Many of the things we accomplished have not been made public by the government and, for very obvious reasons, I do not think I should be making them public . . .

The Chairman: Oh, go ahead, we do not mind.

Mr. Enemark: I cherish my citizenship in the Province of British Columbia.

The Chairman: Much more than your membership in the bar.

Mr. Enemark: Let me give you an example of one set of regulations that we did rewrite—to give you the kind of perspective I have. Under the fire commissioners Act—or the Fire Marshalls Act, as it is called in other province there is a regulation of the licensing and the practices of projectionists; it is the only job classification that is governed, in British Columbia, at least, under the Fire Act. This relates to an earlier era when projectors were quite dangerous and light was provided by carbon arc, films were highly explosive nitrate, and a very short period of neglect of what was a fairly complicated machine cause a conflagration and great problems—acrid smoke and that kind of stuff. These regulations were passed in 1936 and were substantially not ever again looked at.

Today, we have a situation where theatres have evolved so that there are five and six theatres—many theatres—in a complex; this explosive kind of film has not been used in probably 30 years; there has not been a fire in a theatre in British Columbia—I think the figures were given—since 1948. Yet the fact that these regulations imposed 1,000 hours of training on a projectionist in the province, and thus drove wages up beyond what was perhaps reasonable in what one would call a free market. In the meantime, the advances in the

[Traduction]

Le mandat initial du ministère était de deux ans et nous devions couper dans les formalités administratives et étudier ces règlements. Nous avons commencé par nous dire que les règlements étaient généralement dans un piteux état et qu'il nous fallait commencer par les rédiger de nouveau, en réexaminant les questions de politique, en les élaguant et en les présentant de nouveau au Cabinet. Le volume, des règlements, quelque 20,000 pages, était tel que, si nous avions eu le personnel nécessaire, s'il avait été possible de commencer immédiatement, d'obtenir toute la collaboration nécessaire et de prendre toutes les décisions rapidement, au niveau bureaucratique, nous aurions dû traiter 37 séries de règlements et les envoyer au Cabinet chaque semaine. Le Cabinet ne peut fonctionner sous ce genre de pression et ne peut prendre ce genre de décisions aussi rapidement. Nous avons donc décidé de considérer le sujet sous un autre angle. Après mûre réflexion, nous avons recommencé avec un personnel réduit en essayant de déceler ce qui, à notre avis, était la cause principale des difficultés, nous avons constitué un effectif juridique, qui n'existait pas auparavant et nous avons commencé à rédiger les règlements de nouveau.

Il y a neuf mois que j'ai quitté ce ministère. Bon nombre de choses que nous avons accomplies n'ont pas été rendues publiques par le Gouvernement et, pour des raisons très évidentes, je ne crois pas que je devrais en parler publiquement . . .

Le président: Allez-y donc! Nous ne vous en tiendrons pas rigueur!

M. Enemark: Je tiens trop à ma citoyenneté de la province de Colombie-Britannique.

Le président: Beaucoup plus qu'à votre titre de membre du Barreau?

M. Enemark: Permettez-moi de vous donner un exemple d'une série de règlements que nous avons réécrits, pour vous expliquer mon point de vue. En vertu de la *Fire Commissioners Act* (Loi sur commissaires aux incendies), ou la *Fire Marshalls Act* (Loi sur les directeurs des bureaux de prévention-incendie) comme on l'appelle dans les autres provinces, il y a, dans presque chaque province, un règlement sur les permis et les pratiques des projectionnistes. Il s'agit de la seule classification de poste régie conformément à la *Fire Marshalls Act*, du moins en Colombie-Britannique. Cela se passait autrefois lorsque les projecteurs étaient très dangereux et que l'éclairage se faisait à l'arc au charbon. Les films étaient faits de nitrate très explosif et la moindre négligence dans l'opération de cette machine assez compliquée pouvait entraîner un incendie généralisé et de graves problèmes comme de la fumée âcre et ce genre de choses. Ces règlements ont été adoptés en 1936 et depuis, ils n'ont pas beaucoup été modifiés.

Aujourd'hui, nous avons une situation qui a évolué de sorte qu'on trouve cinq et six cinémas ou plus dans un même complexe. Ce genre de film explosif n'a pas été utilisé depuis environ 30 ans; il n'y a pas eu d'incendie dans un seul cinéma en Colombie-Britannique depuis 1948, si je me fie aux chiffres divulgués. Néanmoins, le fait que ces règlements imposent 1,000 heures de formation aux projectionnistes a limité considérablement le nombre de ces derniers dans la province et a fait monter leur salaires bien au-delà de ce qui est raisonnable

[Text]

automation of film projection were such that you could learn to run a film projector in less than a week. From the perspective of public safety, the regulations, in effect, required that projectionists have some knowledge of electricity, to the extent that they found themselves being employed to do little electrical jobs around the theatre, but they did not know enough about electricity to do those jobs competently.

• 1100

So, on one hand, you have some regulations intended to protect the public. They have a perverse application: they lead to people who are not competent doing things they ought not to do, thus perhaps endangering the public and, secondly, you have people able to extract from their employers a wage not fully reflective of the time and talent, and that sort of thing, that the marketplace would dictate.

We modernized those regulations, but each one of those little problems is so complex that it takes a very great deal of time and effort to try to find out what the effort is, to try to sort out what the cost benefit is, and the to try to get the political support to implement it. I guess if you asked me what was the most useful contribution I made to regulatory reform in British Columbia, it was to convince the government that you could not do it in two years and to wind up the ministry as a separate entity, roll it into the ongoing functions of the Department of Finance, associated with Treasury Board, and make it a permanent ongoing process—which it will be.

The Chairman: How is that process working now?

Mr. Enemark: It is coming along, from anything I hear. One of the elements was a rewriting of government forms that we could count—we assumed that there were about 5,000. There were no forms designers in the Government of British Columbia. We recruited and trained a staff of forms designers and slowly that whole process is coming about. The last I heard, there were over 10,000 forms of the Government of British Columbia. They are just finding out what the problem is, and the magnitude of it, it is a major effort—and that is a small government, it is less than one tenth the size of the federal government.

The Chairman: There are 10,000 forms now, in spite of your efforts to de-regulate?

Mr. Enemark: No. What we found was that there were 10,000 forms in use.

To give you an example of the kinds of changes you can make, in the Department of Consumer and Corporate Affairs, when I was deputy minister, we began a program on the corporate side of trying to reduce and consolidate forms. We reduced 42 forms to 4. In court administration, they reduced over 800 forms to 119. This saves an awful lot of time for

[Translation]

dans un marché qualifié de libre. Entre-temps, l'automatisation de la projection des films a tellement progressé qu'il est possible d'apprendre à faire fonctionner un projecteur en moins d'une semaine. Du point de vue de la sécurité publique, les règlements exigeaient, en fait, que les projectionnistes connaissent un peu le domaine de l'électricité. Ainsi, ils se sont retrouvés occupés à faire de petits travaux d'électricité dans les cinémas sans connaître assez ce domaine pour le faire de façon compétente.

Vous avez donc des règlements visant à protéger le public dont l'application produit le contraire: premièrement, ils permettent à des gens incompetents de faire des choses qu'ils ne devraient pas faire ce qui met le public en danger et, deuxièmement, vous vous retrouvez avec des gens capables d'obtenir de leurs employeurs des salaires ne reflétant pas les heures de travail ni la compétence, ni rien de ce que le marché du travail exige dans leur cas.

Nous avons modernisé ces règlements, mais chacun des petits problèmes que nous avons rencontrés était tellement complexe qu'il a fallu beaucoup de temps et d'efforts pour en établir l'ampleur, pour calculer le coût et le rendement puis pour obtenir le soutien politique en vue de leur application. Je crois que si vous me demandiez quelle a été ma contribution la plus utile en matière de réforme de la réglementation en Colombie-Britannique, je vous dirais que c'est d'avoir convaincu le Gouvernement qu'il était impossible d'accomplir cette réforme dans une période de deux ans, c'est aussi d'avoir démantelé le ministère en question et d'en avoir fait un service séparé, avec des fonctions permanentes au sein du ministère des Finances et associé au Conseil du Trésor et d'en avoir fait un processus permanent, ce qu'il sera dans l'avenir.

Le président: Comment fonctionne ce service présentement?

M. Enemark: On m'a dit qu'il fonctionne bien. Une des premières mesures a été la rédaction de nouveaux formulaires gouvernementaux. Nous avons commencé avec les 3,400 à 4,400 formulaires que nous avons pu recenser, mais nous croyons qu'il y en avait environ 5,000. Il n'y avait aucun concepteur de formulaires dans le Gouvernement de la Colombie-Britannique. Nous avons engagé et formé un effectif de concepteurs de formulaires et, peu à peu, le changement a lieu. J'ai appris dernièrement qu'il y avait plus de 10,000 formulaires au Gouvernement de la Colombie-Britannique. Ils viennent tout juste de découvrir le problème et son ampleur. Il s'agit d'un gros travail et d'un petit gouvernement dont la taille ne représente qu'un dixième de celle du Gouvernement fédéral.

Le président: Il y a actuellement 10 000 formulaires malgré vos efforts en vue d'annuler les règlements?

M. Enemark: Non. Ce que nous avons découvert, c'est qu'il y en avait 10 000 au début.

Pour vous donner un exemple des diverses modifications que nous pouvons apporter, nous avons commencé, lorsque j'étais sous-ministre au ministère de la Consommation et des Corporations, à réduire et à unifier les formulaires, en ce qui concerne les corporations. Nous avons réduit le nombre de ces formulaires de 42 à 4. En ce qui concerne l'administration de

[Texte]

people who are filling out forms. It saves an awful lot of money. There is a Treasury Board document of the mid-sixties, federally, that estimates that for every dollar spent, in the production of forms, twenty dollars is spent in their completion, sorting out, filing, and that sort of thing. So the amounts of internal dollars and external dollars you can save by just getting that small thing, which is not very sexy, not very important, not very interesting to a lot of people, under control—if you can do it you save a lot of money.

The Chairman: Mr. Deniger.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman.

I am very interested in what you had to say on sunset legislation, indeed, I think intellectually it is very difficult to be against it. However, we are all, on this side, parliamentarians, and House of Commons' time is at a premium. I wonder, in concrete terms, what is the best usage of that time? If we have an act, such as the one in the example you gave, of 1903, related to a disease that no one has anymore, and it is still on the books, do you not think it would be more valuable, in terms of legislation, for us to spend our time on a bill of immediate importance than to spend time repeating a bill that really has no impact anymore?

Mr. Enemark: That is precisely the import of what I say. This kind of legislation should be repealed automatically, it should not require any attention in Parliament. In the kind of problem I gave you, that bill would have been repealed and the parliamentary time involved would have been probably four hours, consisting of a subcommittee's sitting down and reading through this, hearing some deputations from the medical profession and saying, this is nonsense, and then writing a report to the government saying, we think this bill should be allowed automatically to die. That is the whole purpose of sunset.

• 1105

Mr. Deniger: Wait a sec now, because you have different categories of bills. For example, an amendment to the Criminal Code: would you see that kind of bill having a sunset clause in it? Do you differentiate in terms of bills, those that would have sunset clauses and those that would not?

Mr. Enemark: Oh, yes, I think the Economic Council has isolated it, I think the figure is 187 regulatory statutes. Those should, without question, have sunset clauses. Then we are into a whole bunch of other statutes of use, marginal or otherwise. I do not want to see sunset used on an absolutely blanket basis. By contrast, we have a Canadian bill of rights. Should that, as an ordinary statute of Parliament, have a sunset clause in it? No. Should the Criminal Code have a sunset statute on it? Probably not. The Criminal Code has an ongoing automatic process of review that exists. But, you know, Mr. Deniger—you were once associated with the Ministry of Transport—the Ministry of Transport is recognizably a mess—administratively, legally and in a whole bunch of other ways. The only way

[Traduction]

la justice, nous avons réduit plus de 800 formulaires à 119. Les gens qui remplissent des formulaires gagnent ainsi beaucoup de temps. Il s'agit aussi d'une grande économie monétaire. Il y a un document du Conseil du Trésor, émis vers le milieu des années soixante, qui estime que pour chaque dollar dépensé dans la production des formulaires, il faut vingt dollars pour les remplir, les trier, les classer, etc. Par conséquent, si vous pouvez contrôler cette petite situation (qui n'est ni importante, ni intéressante, ni dans le vent pour bien des gens), vous faites de grandes économies.

Le président: M. Deniger.

M. Deniger: Merci, monsieur le président.

Je suis très intéressé dans ce que vous dites au sujet des dispositions de limitation de durée des lois. En fait, je crois qu'il est très difficile de s'y opposer. Cependant, nous sommes tous des parlementaires ici et nous savons que le temps de la Chambre des communes est précieux. Je me demande, en termes concrets, quel est le meilleur usage que nous pouvons faire de ce temps? S'il s'agit d'une loi de 1903 comme celle que vous avez donnée en exemple et qui portait sur une maladie qui ne touche plus personne, et que cette loi est toujours dans les statuts, ne croyez-vous pas qu'il vaudrait mieux passer notre temps sur un bill dont l'importance est immédiate plutôt que de le passer à annuler un bill qui n'a plus aucun effet?

M. Enemark: C'est exactement ce que je dis. Ce genre de loi devrait être annulée automatiquement et elle ne devrait pas faire l'objet de travaux parlementaires. Dans le genre de problème que je vous ai présenté, ce bill aurait été annulé et il n'aurait fallu au Parlement qu'environ quatre heures pour permettre à un sous-comité de lire le bill, d'entendre les mémoires des groupes faisant partie de la profession médicale et de décider qu'il s'agissait d'une absurdité puis... de rédiger un rapport adressé au Gouvernement pour lui dire que ce bill devrait prendre fin automatiquement. Voilà le but ultime des dispositions de limitation de la durée de la loi.

M. Deniger: Attention: il ne faut pas oublier qu'il y a diverses catégories de lois. Par exemple, une modification au code criminel: croyez-vous à la limitation de la durée des lois dans ce cas? Faites-vous des différences entre les lois qui pourraient avoir une durée d'application limitée et celles qui ne le pourraient pas?

M. Enemark: Certainement. Je crois que le Conseil économique en a indiqué le nombre. Je crois qu'il s'agit de 187 statuts investis d'un pouvoir de réglementation. Il ne fait aucun doute que ces derniers devraient comprendre des dispositions à durée limitée. Ensuite, nous faisons face à un grand nombre d'autres lois d'utilisation marginale ou autre, pour lesquelles je n'accepte pas les dispositions à durée limitée d'application générale. Par contre, nous avons une Déclaration canadienne des droits. Cette dernière, à titre de loi ordinaire du Parlement, doit-elle inclure des dispositions à durée limitée? Non. Le Code criminel doit-il avoir des dispositions à durée limitée? Probablement que non. Le Code criminel est pourvu d'un processus automatique permanent de réexamen.

[Text]

you are ever going to get that one particular mess under control is by forcing the rethinking of all kinds of the transport policies in this country, and the only way you are going to force it is by having the guillotine there, that the statutory authority is going to end automatically.

Mr. Deniger: You know as well as I do that one of the only bills right now that has some sort of sunset clause in it is the Bank Act.

Mr. Enemark: That is not accurate.

Mr. Deniger: Well, basically, it is the one that we live with.

Mr. Enemark: The Shipping Conferences Exemption Act is another.

Mr. Deniger: That is a good example. That is a good example because what is happening is exactly what is happening with the Bank Act, we simply do not have the time to see it through and we renew it, renew it, and renew it.

My problem is that I am not sure, unless the whole system is changed, that we can just find the time to do that—what people want us to do.

Mr. Enemark: But, Mr. Deniger, you are giving me a counsel of despair. If you do not have enough time—Let us look at the size of the House of Commons. At 284 members it is very close in size to the 436, or thereabouts, of the American House of Representatives, where parliamentarians are not only up for re-election every second year, instead of, in ordinary circumstances, every fourth year—at least in theory every fourth year. They manage to run a government 10 times larger. The legislation of the federal government in the United States is a good deal more complex, but the staff is there to help members and you do not find members of the American Congress out—if I might use an earthy phrase, picking the fly manure out of pepper that you sometimes find Canadian parliamentarians have to do because they lack staff support. So let us not throw the baby out with the bathwater.

The fact that you have a problem with the Bank Act getting through is because of two things: First of all, when Mr. Turner announced the program of review at the Canadian banking conference in Kingston in September, 1974, which was three years before the automatic repeal, work lagged within the department because they decided to rewrite the act completely to comply with the provisions of the Canada Corporations Act, and it was a last-minute thing. Then you have the problems in the country of changes in governments, and that sort of thing. So let us not throw the baby out with the bathwater. You are also dealing with probably the most fundamental piece of economic legislation in the country, you are also dealing with one of the most complicated pieces of legislation in the country.

There is an awful lot of legislation that is relatively simple and a little less fundamental and the arguments are not quite what they are on the Bank Act. But at least, in this country, we have a modern bank act, unlike a lot of the financial

[Translation]

Au fait, M. Deniger, n'avez-vous pas déjà fait partie du ministère des Transports? Ce ministère est reconnu comme un vrai gâchis du point de vue administratif, juridique et à plusieurs autres points de vue. Le seul moyen de contrôler ce gâchis est de forcer les gens à repenser toutes les politiques de ce pays en matière de transport et la seule façon de les y forcer est d'imposer la «guillotine», l'autorité législative qui va y mettre fin automatiquement.

M. Deniger: Vous savez aussi bien que moi qu'une des seules lois actuelles qui contient une certaine mesure de temporisation est la Loi sur les banques.

M. Enemark: Ce n'est pas exact.

M. Deniger: Fondamentalement, c'est celle que nous devons utiliser.

M. Enemark: La Loi dérogatoire sur les conférences maritimes en est une autre.

M. Deniger: Voilà un bon exemple. C'est un bon exemple car il s'agit du même cas que celui de la Loi sur les banques. Nous n'avons tout simplement pas le temps de la réexaminer et nous la reconduisons sans arrêt.

A moins de changer tout le système, j'ai de la difficulté à croire que nous pouvons trouver le temps de le faire, de faire ce que le public attend de nous.

M. Enemark: Mais M. Deniger, vous adoptez une attitude désespérée. Vous dites que vous n'avez pas assez de temps. Voyons plutôt la taille de la Chambre des communes. Avec ses 284 membres, elle n'est pas loin des quelque 436 représentants de la Chambre américaine où les parlementaires non seulement se présentent à une réélection tous les deux ans plutôt qu'à tous les quatre ans (en temps normal, du moins en théorie, tous les quatre ans). Ils doivent administrer un gouvernement dix fois plus important. Aux États-Unis, les lois du gouvernement fédéral sont beaucoup plus complexes, mais ils ont l'effectif nécessaire pour aider les membres du Congrès américain. Vous ne voyez jamais ces derniers faire de basses besognes comme certains parlementaires canadiens qui n'ont pas le personnel de soutien requis. Ne nous montrons donc pas plus zélés que prudents.

Le fait que vous ayez de la difficulté avec la Loi sur les banques provient de deux raisons: d'abord, lorsque M. Turner a annoncé le programme de réexamen à la Conférence canadienne sur les banques qui a eu lieu à Kingston, en septembre 1974, trois ans avant l'annulation automatique, les travaux ont traîné en longueur à l'intérieur du Ministère parce qu'il a été décidé de réécrire la loi entièrement pour respecter les dispositions de la Loi sur les corporations canadiennes et cela a été fait à la dernière minute. Ensuite, vous avez eu dans le pays, les problèmes qui se rattachent aux changements de gouvernement, et ce genre de choses. Ne nous montrons donc pas plus zélés que prudents. Vous avez affaire à l'une des lois économiques les plus fondamentales du pays. Il s'agit aussi d'une des lois les plus compliquées du pays.

Il y a une énorme quantité de lois relativement simples et moins fondamentales et les problèmes qui se posent à leur sujet ressemblent peu à ceux de la Loi sur les banques. Mais, au moins, nous avons dans ce pays, une Loi moderne sur les

[Texte]

legislation. You look around this country, for instance, look at the provincial legislation—and provincial legislatures are a lot simpler to run than the federal Parliament—you look at the legislation regulating trust companies. It is appallingly outdated, as an example. You look at the federal trust company legislation. The example I have used here is the Patent Act. It is, or should be, a national scandal that these kinds of fundamental economic building blocks have not been examined by you people in 60 years.

• 1110

Mr. Deniger: Perhaps it might please you to know that there are at least two back-benchers that I know of, especially the member from Argenteuil, who are definitely interested in that and have been plugging strongly for changes and for a review of it.

On the second point, as a back-bencher who was like you an assistant in the minister's office, I can tell you that one of the reasons why I became a member of Parliament was because as an assistant I felt I had more power and certainly more knowledge than the average back-bencher, and I felt that that was simply all wrong.

Thirdly, I think any back-bencher . . .

Mr. Berger: Do you still hold that view?

Mr. Deniger: Thirdly, most back-benchers here, as you well know, are very envious of the congressman in the United States, of the importance and the simple powers he has at the committee level. But you are basically comparing apples and oranges when you compare the presidential system with the British parliamentary system—and you were in Justice yourself. Do you think it is feasible, do you think there is time? My question is time. Taking patents as an example, would not the solution not be necessarily a review, but basically getting the Secretary of State simply to introduce a new patent act completely? But basically you are saying, well, if he does not do it quickly enough, let us have sunset legislation that will impose it on him. You are giving him an and/or situation. Is there an in-between solution?

Mr. Enemark: First of all, let us go back to the Bank Act, which expires, in theory, every 10 years. I have proposed a scheme that would see the rollover take place every 20 years, in effect—18, 19 or 20. You can fiddle with it, but it gives you the administrative flexibility to deal with that problem of parliamentary time.

Secondly, I have tried to give some parliamentary control after 10 years, but not the necessity of opening up the statute automatically, it would automatically open up under any circumstances, in my proposal, every 18 years.

Thirdly, I think you would have to look at sunset in the context of what kinds of changes you want to make in the structure of Parliament and the job that parliamentarians do in the capacity of oversight. If you are going to run oversight

[Traduction]

banques, contrairement à un bon nombre de lois financières. Regardez partout dans ce pays, par exemple, voyez les lois provinciales: les législatures provinciales sont beaucoup plus simples à administrer que celles du Parlement fédéral. Voyez les lois qui régissent les compagnies fiduciaires. Comme exemple, elles sont effroyablement périmées. Voyez les lois fédérales sur les compagnies fiduciaires. L'exemple que j'ai déjà cité est la Loi sur les brevets. C'est ou ce devrait être un scandale national que vous, messieurs, n'ayez pas examiné ces bases économiques depuis soixante ans.

M. Deniger: Vous serez peut-être heureux d'apprendre qu'il y a au moins deux députés de l'arrière-bancs que je connais, en particulier celui d'Argenteuil, qui sont très intéressés à la question et qui ont insisté fortement pour apporter des modifications aux lois et pour les réexaminer.

Sur le deuxième point, je peux, à titre de simple député qui, comme vous, a été un adjoint au ministre, vous dire qu'une des raisons pour lesquelles j'ai aspiré à devenir membre du Parlement est que je croyais, qu'à titre d'adjoint, j'aurais plus de pouvoirs et certainement plus de connaissances que le député ordinaire mais je me suis rendu compte que je m'étais trompé.

Troisièmement, je crois que tout député . . .

M. Berger: Pensez-vous encore de la même façon?

M. Deniger: Troisièmement, la plupart des députés ici, comme vous le savez, envient les membres du Congrès des États-Unis quant à l'importance et aux simples pouvoirs qu'ils ont au niveau des comités. Vous ne faites que comparer des pommes avec des oranges lorsque vous comparez le système présidentiel avec le système parlementaire britannique, bien que vous ayez œuvré dans le domaine de la justice. Croyez-vous que ce soit possible? Croyez-vous que nous ayons le temps? Ma question porte sur le temps dont il faudrait disposer. Prenons la Loi sur les brevets comme exemple; au lieu d'un réexamen, est-ce qu'il ne vaudrait pas mieux demander au Secrétaire d'État de présenter une Loi sur les brevets entièrement nouvelle? En résumé, vous affirmez que s'il ne le faisait pas assez rapidement, nous pourrions adopter des dispositions à durée limitée pour lui imposer cette démarche. Vous le mettez en face d'une alternative. Y a-t-il une solution du juste milieu?

M. Enemark: Premièrement, retournons d'abord à la Loi sur les banques qui, en théorie, tombe en désuétude au bout de dix ans. J'ai proposé un plan selon lequel ce roulement serait porté à 20 ans, en fait à 18, 19 ou 20 ans. Vous pouvez le modifier, mais il vous donne assez de souplesse administrative pour résoudre le problème de temps dont les parlementaires ont besoin.

Deuxièmement, j'ai tenté de donner un certain contrôle au Parlement après 10 ans, sans qu'il y ait à revoir la loi automatiquement: dans tous les cas, selon ma proposition, elle serait revue tous les 18 ans.

Troisièmement, je crois que vous devez considérer les dispositions de limitation de la durée de la loi dans le cadre du genre de modifications que vous voulez apporter à la structure du Parlement et du travail que les parlementaires accomplissent

[Text]

committees properly you have to staff them properly—and you cannot look at any of these things as isolated or simple solutions.

In terms of things like the Patent Act, and that sort of thing, it is so easy for governments to say, we will look after that next year. In the Department of Consumer Affairs, which has had the responsibility for that statute since its creation in 1967, that thing has been on the department's legislation list since 1973. In the meantime, at last count—I lose count every so often, but at the last count—there had been, I think, seven ministers and practically as many deputy ministers. You are into a whole bunch of continuity problems and everything else. I guess there is a tomorrow and tomorrow and tomorrow about government that is so easy to live with.

That gets back to my basic principle, that governments have to establish objective standards for a great deal of what they do, because there is no marketplace to judge a government's performance except the marketplace of the voter every four years, and that is not a very good one, I do not think, that is really a marketplace of politics rather than of government, if I might differentiate between the two. One of those objective standards is that you have a standard by which the parliamentarians get hold of a piece of legislation very generation and just have an opportunity to look at it again. That is all it is. You can get into all the legal plumbing and the difficulties of the parliamentary schedule, if you like, but I think that can be sorted out with smaller committees and I think it can be sorted out with better staffing. There are very few committees in the United States that have what the average full committee here has about 24 members.

Mr. Deniger: Thank you.

The Chairman: Mr. Berger.

• 1115

Mr. Berger: By the way, how many committees would they have? One thing I have been trying to get my hands on is a good analysis of the congressional or the senate committee system. I suppose maybe some of our staff could indicate that to us, but would you have any recommendation in that respect?

Mr. Enemark: No.

Mr. Berger: How many committees would there be? I know an average congressional subcommittee may only have about four or five members on it, or something like that, but do you know how many committees they would have?

Mr. Enemark: No, I do not, and the problem is compounded here by a more partisan atmosphere in the review of legislation, but the necessity to balance things off, the necessity of the government to try to carry votes in committees, and that sort of thing—which is less of a problem in the United States. I think you can function very well with the size of committee that you have here—five, six, seven members. You do not need

[Translation]

en matière de surveillance. Pour mener à bien les travaux des comités de surveillance, il faut avoir un personnel adéquat. Il est impossible de considérer ces choses comme des solutions isolées ou simples.

En ce qui concerne des sujets comme la Loi sur les brevets, il est trop facile pour les gouvernements de repousser leurs études à l'année suivante. Le ministère de la Consommation qui a été chargé de cette loi depuis sa création en 1967, la mise sur la liste des mesures législatives du ministère depuis 1973. Entre-temps, au dernier relevé—parfois j'oublie le nombre—au dernier relevé, dis-je, je crois qu'il y a eu sept ministres différents et au moins autant de sous-ministres, à la tête de ce ministère. On se retrouve avec une masse de problèmes de continuité et tout ce qui s'ensuit. Il me semble qu'il est trop facile de toujours remettre au lendemain quand il s'agit de travaux parlementaires.

Ce sujet nous ramène à mon principe fondamental selon lequel les gouvernements doivent établir des normes objectives pour presque toutes leurs responsabilités étant donné qu'il n'existe pas de mécanisme public pour juger du rendement du gouvernement sauf celui des électeurs tous les quatre ans. Je ne crois pas que ce soit le meilleur car il s'agit là d'un mécanisme politique plutôt que gouvernementale, s'il m'est permis de faire la différence entre les deux. Une de ces normes objectives permet aux parlementaires de réexaminer une loi à chaque génération et ils n'ont qu'une seule autre occasion de l'étudier à nouveau. C'est tout. On peut toujours, si on veut, se concentrer sur les détails juridiques et les problèmes rattachés au calendrier parlementaire, mais je pense que ces questions peuvent être élaguées par des comités de moindre importance et par des spécialistes plus nombreux. Aux États-Unis, il y a très peu de comités fonctionnant avec le nombre moyen de membres de nos comités c'est-à-dire environ 24.

M. Deniger: Merci.

Le président: M. Berger.

M. Berger: Au fait, combien de comités peut-il y avoir aux États-Unis? Une chose que je veux me procurer depuis longtemps est une bonne analyse du système du Congrès ou du Sénat. J'imagine que quelqu'un parmi nos assistants pourrait nous le dire. Avez-vous des recommandations à ce sujet?

M. Enemark: Non.

M. Berger: Combien peut-il y avoir de comités? Je sais qu'un sous-comité moyen du Congrès peut avoir quatre ou cinq membres environ, mais savez-vous combien de comités peut-il y avoir?

M. Enemark: Non, je l'ignore. Cependant, ici, le problème s'aggrave du fait que l'ambiance est partisane, qu'il faut faire la part des choses, que le gouvernement doit obtenir des votes au sein des comités, etc. ce qui, aux États-Unis présente moins de problèmes. A mon avis, il est facile de travailler avec la taille des comités que nous avons ici, c'est-à-dire cinq, six ou sept membres. Nous n'avons pas besoin des 12, 24 ou 20

[Texte]

12, or 24, or 20, which is so often an unwieldy federal parliamentary committee.

Mr. Berger: With the previous witness we discussed these matters of whether or not really to bring about these changes you would need a relaxation in the rules, in the rule of confidence, basically. I suppose your view is that you would need some relaxation. Is that right?

Mr. Enemark: You already have a proposed freedom of information act, I think, which is going to deal with a lot of those kinds of problems. There is no doubt that you have some problems with confidentiality.

Mr. Berger: I am not talking about that, I should say the relaxation of the system of party discipline . . .

Mr. Enemark: I see what you mean.

Mr. Berger: . . . and not regarding every single vote that takes place in a committee as a vote of confidence, and then, with votes in the House, perhaps restricting the meaning of a vote of confidence, applying it only to really major pieces of legislation, such as the budget, and things of this nature.

Mr. Enemark: I think that is going to have to come—and I am commenting here, I guess as a person who was at one time involved in the political process—I think there are a lot of nonsensical games being played over trying to catch governments off guard, and losing votes, and this sort of thing. A lot of parliamentary time is wasted, a lot of the members' time is wasted sitting around in the lobbies twiddling their thumbs, and living a life of frustration when they could be out doing the kinds of jobs they probably thought they were being elected to do in the first place. That calls for making votes of confidence votes of confidence, and anything else subject to a vote of confidence. Governments do not like to be embarrassed by a loss of a vote, but that aside, yes, I would favour a system that would put fewer of what I would call frivolous demands on the time of important members of Parliament.

Mr. Berger: We could experiment with electronic voting and all sorts of other things, we could sit in our offices and press a button, instead of having to waste an hour and a half going down to the House for a stupid vote.

On page 14 of your brief, you talked about government paperwork and you suggest that the government pay for it. How much?

Mr. Enemark: How long is a piece of string? Are you going to send out a two-page form that a secretary earning say, \$10 an hour can fill out in two hours? Send them a cheque for \$20. But there are some forms that go out that literally call for somebody's spending a day of his time, or her time, gathering the data. I guess what scares me about it, and the reason why I mention it, is that when I was doing the regulatory thing in B.C., I kept running across people who would tell me, on a confidential basis, about this paper thing, that they were on somebody's list to fill out some damn form every month and just could not be bothered to spend the time required to honestly answer the figures. One guy showed me a big graph system he had—quite sophisticated, it took him about two days to put it together—that allowed his secretary to fill out

[Traduction]

membres dont sont souvent constitués les lourds comités parlementaires du gouvernement fédéral.

M. Berger: Avec le témoin précédent, nous avons cherché à savoir si, pour apporter ces modifications, il fallait vraiment adoucir les règlements, notamment le règlement sur la confidentialité. Je suppose que vous croyez qu'il faudrait un certain adoucissement, n'est-ce-pas?

M. Enemark: Vous avez déjà proposé une loi sur la liberté d'information, si je ne m'abuse, qui devrait régler bon nombre de ce genre de problèmes. Il ne fait aucun doute qu'il existe des problèmes en matière de confidentialité.

M. Berger: Il ne s'agit pas de cela. Je veux dire l'adoucissement du système de la discipline du parti.

M. Enemark: J'ai compris.

M. Berger: Et, il ne s'agit pas de chaque vote pris au sein d'un comité en tant que vote de confiance. En ce qui concerne les votes à la Chambre, il faudrait peut-être restreindre la portée du vote de confiance et ne l'appliquer qu'à de vraies lois importantes, comme dans le cas du budget et autres sujets de même nature.

M. Enemark: A mon avis, il faudra en arriver là (je parle ici comme quelqu'un qui déjà a été à la politique). Je pense qu'on fait beaucoup de choses absurdes pour essayer de prendre le gouvernement en faute de lui faire perdre des votes, etc. Le Parlement perd beaucoup de temps à ce jeu. Les membres aussi et ils se tournent les pouces dans les couloirs et ils se sentent frustrés tandis qu'ils pourraient exécuter le genre de travail pour lequel ils ont probablement cru avoir été élus en premier lieu. Ceci amène à prendre constamment des votes de confiance et assujettit tout à un vote de confiance. Les gouvernements n'aiment pas être embarrassés par la perte d'un vote. Cependant, je serais en faveur d'un système qui permettrait de faire moins de requêtes, que je qualifierais de frivoles, et qui prennent le temps d'importants membres du Parlement.

M. Berger: Nous pourrions essayer le vote électronique et toutes sortes d'autres choses. Nous pourrions, à partir de nos bureaux, appuyer sur un bouton au lieu d'aller perdre une heure et demi à la Chambre pour un vote absurde.

En page 14 de votre mémoire, vous avez mentionné la paperasserie gouvernementale et vous que le gouvernement en paie le coût. Combien?

M. Enemark: Cela dépend des circonstances. Allez-vous envoyer un formulaire de deux pages qu'une secrétaire qui gagne, disons \$10 l'heure, peut remplir en deux heures? Envoyez-leur plutôt un chèque de \$20. Cependant, il y a des formulaires qui exigent la journée entière d'une personne pour rassembler toutes les données demandées. Ce qui m'effraie le plus à ce sujet, et la raison pour laquelle je le mentionne, c'est que lorsque je m'occupais de la réglementation en Colombie-Britannique, je croisais régulièrement des gens qui me disaient en toute confiance (au sujet de la paperasserie) qu'ils étaient inscrits sur la liste de quelqu'un qui leur demandait de remplir un affreux formulaire tous les mois mais qu'ils n'avaient simplement pas le temps d'en compiler les chiffres de façon précise. L'un d'eux m'a montré un système de diagramme très

[Text]

this form in about 15 minutes. By taking two different numbers, she could pull together a kind of random set of numbers that he thought maybe were not too bad under ordinary circumstances and at least got the government off his back, they were not going to throw him into jail for not having filled out the form. Far better that you get a smaller sample, if that is the kind of discipline this sort of thing imposes, but an accurate sample. Somebody can say, well, I do not like to fill out the form but the government will send me a cheque for \$100 and I guess I will turn one of my people loose for a day to do it.

• 1120

Mr. Berger: But you feel that it should be a realistic charge, as opposed to a nominal charge.

Mr. Enemark: Yes. The government should not be asking people to do things for nothing. Our government I do not think shows any sympathy for the average taxpayer's kinds of problems in dealing with the hassle that government sometimes pointlessly causes people.

Mr. Berger: Do you have any estimate, or has any study ever been done, of what this could cost?

Mr. Enemark: Not that I know of. I must admit that I have mentioned it to various of my bureaucratic friends who are in this and they blanch with horror, because they say, I would never get that through Treasury Board. Well, that is my view, it is exactly the point. Governments are gathering far too much information that is really quite pointless. One of the reasons why we managed to get the forms thing in government in British Columbia down from 42 to 4 was that we found we were asking the same people for the same kinds of information on up to a dozen different forms. By using the same form for a multitude of purposes, you save a lot of time and effort. There should be an incentive within the governmental system to cause people to look at these kinds of things.

The Chairman: Do you run into any problem with confidentiality when various departments can get into the same type of data on an omnibus form?

Mr. Enemark: We were in the business of trying to regulate to keep thieves out of business, if one might put it that way, so the thing is set up so that there are not these little watertight compartments. It is very embarrassing to lift somebody's real estate licence one day and give him a securities licence the next, so there was some method to the madness. That is, again, not a question answerable by blacks and whites; obviously, you do not want to go to cross-indexed tax information for all and sundry.

Mr. Berger: I think perhaps this is a question we should ask more often: As members, we have expressed a concern for making recommendations that have some chance of being implemented; do you think this kind of recommendation would stand a chance of being implemented?

[Translation]

compliqué qui lui a pris deux jours à déchiffrer; par contre, cela a permis à sa secrétaire de le remplir dans environ 15 minutes. En prenant deux nombres différents, elle pouvait en tirer au hasard une série de nombres que son patron a trouvés assez valables, en général et au moins il a cessé d'avoir le gouvernement sur le dos—ils n'étaient quand même pas pour le jeter en prison parce qu'il n'avait pas rempli le formulaire. Il vaut mieux avoir un échantillon plus petit—si c'est ce qu'exige ce genre de chose—mais un échantillon précis. On peut bien dire: Je n'aime pas remplir le formulaire», mais si le gouvernement m'envoie un chèque de \$100, je vais m'arranger pour libérer l'un de mes employés pendant une journée et il va le remplir.

M. Berger: Mais selon vous, il faudrait que ce soit des frais réels et non pas des frais dérisoires.

M. Enemark: En effet. Le gouvernement devrait éviter de demander aux gens de faire des choses pour rien. Notre gouvernement ne manifeste aucune sympathie pour les problèmes du contribuable ordinaire aux prises avec les tracasseries qu'il lui impose parfois sans rime ni raison.

M. Berger: Avez-vous une idée de ce que tout cela coûterait, ou y a-t-il déjà eu une étude sur la question?

M. Enemark: Pas à ma connaissance. J'avoue que j'en ai parlé à plusieurs fonctionnaires de mes amis, et ils ont pâli d'horreur; selon eux, je ne pourrais jamais proposer cela au Conseil du Trésor. Eh bien, je suis convaincu que les gouvernements obtiennent beaucoup trop d'informations vraiment oiseuses. En Colombie-Britannique, si nous sommes parvenus à réduire de 42 à 4 les formulaires gouvernementaux, c'est que nous nous sommes aperçus que nous demandions aux gens le même genre de renseignements dans une douzaine de formulaires différents. En utilisant le même formulaire pour des objectifs multiples, nous épargnons beaucoup de temps et d'efforts. Dans le cadre du système, on devrait créer un stimulant pour pousser les gens à s'occuper de ce genre de chose.

Le président: Affrontez-vous parfois le problème des renseignements à caractère confidentiel quand divers ministères peuvent avoir accès au même genre de données contenues dans un formulaire très général?

M. Enemark: Nous avons essayé de fixer les règles pour éloigner les intrus, si je puis m'exprimer ainsi, et nous nous sommes arrangés pour éviter désormais les petits compartiments étanches. Car ce peut être très embarrassant d'enlever à quelqu'un son permis d'agent immobilier et de lui accorder le lendemain un permis de courtier en valeurs mobilières; il fallait mettre un peu d'ordre dans le chaos, mais encore une fois; ce n'est pas une question à laquelle on peut répondre sans nuances; de toute évidence, on ne peut envisager de vérifier les renseignements fournis par chaque contribuable.

M. Berger: J'estime que c'est une question que nous devrions poser plus souvent: A titre de députés, nous avons exprimé le désir de faire des propositions qui aient quelques chances de prendre forme; pensez-vous que, ce serait le cas pour ce genre de proposition?

[Texte]

Mr. Enemark: I think, if you refer to my penultimate paragraph, I have indicated that until:

in the absence of the people themselves becoming concerned, their representatives in Parliament demand higher standards of public administration.

—not an awful lot is going to happen. I think that depends on what you people learn here, through the process, the extent to which you yourselves say, hey, there is an argument out there that should be being made and somebody should be out there trying to marshal some public support, then, I think Cabinet will listen.

Mr. Berger: What kinds of questions could we ask? We have seen a lot of the departments. We may not be getting back at them, but I suppose we could send them a questionnaire with a number of the questions that have come up in the last few days, such as asking them to make an estimate of what it would cost to institute some sort of program like that.

The Chairman: Are you referring to the program for paying people to fill out forms?

Mr. Berger: That is a question we could send back to the departments and say, look, what is it going to cost you? How many forms do you have? How many would be subject to such a thing? If there are any other questions you could think of our asking along this line . . .

Mr. Enemark: I think it would be interesting. The problem is that you are going to get from politicians an answer different from that which you are liable to get from bureaucrats, and there is something to be said for talking to bureaucrats in such a way—or, shall we say, recently retired bureaucrats, or something. I have talked to my colleagues at federal-provincial gatherings, as I say, outside the Province of British Columbia, where the legislative program is nothing like the problem that it is here. All the bureaucrats that I have talked to would love something like a sunset clause, because it would finally cause the politicians to focus on a problem that they have been batting their heads against, perhaps, for years, but it is not a politically pressing problem and politicians have the necessary bad habit, I guess, of focusing mostly on that which is politically pressing. You would get a lot of support, I think, for that around the bureaucratic system, and you are going to get some people who know that they cannot answer some of the questions you are going to ask if you properly analyse the program.

• 1125

The Chairman: We have absolutely no support from the bureaucracy for sunset, because they feel they cannot even get their proposed changes, the ones that are essential to their daily things, through Parliament—they are waiting two and three years to do it. What types of changes to parliamentary procedure would you insist on? How can we, in a practical way, break the bottleneck that Parliament is causing? It would be further blocked up by your sunset proposal.

Mr. Enemark: I think most of the statutes of Parliament get some kind of parliamentary attention every so often—they will get a bill, they will get an amendment here an amendment

[Traduction]

M. Enemark: J'ai dit dans mon avant-dernier paragraphe:

qu'en l'absence des intéressés, tant que leurs représentants au Parlement n'exigeront pas en administration publique des normes plus élevées,

il ne se passera pas grand-chose. Tout dépend de la façon dont vous aurez appris à utiliser la procédure. A un moment donné, vous vous dites: il faudrait soulever tel aspect et quelqu'un devrait tenter d'obtenir l'appui du public et alors, les ministres vont prêter l'oreille.

M. Berger: Quelle sorte de questions pouvons-nous poser? Nous connaissons une foule de ministères. Je suppose que sans avoir à y retourner, nous pourrions leur envoyer un questionnaire avec un certain nombre de questions qui nous sont venues au cours des derniers jours? Leur demander, par exemple, ce que pourrait coûter la mise sur pied d'un tel programme?

Le président: Faites-vous allusion au programme visant à payer les gens pour qu'ils remplissent les formulaires?

M. Berger: C'est une question que nous pourrions renvoyer aux ministères. Nous pourrions leur demander: combien cela va-t-il vous coûter? Combien de formulaires avez-vous? Combien seraient touchés par cette mesure? Si vous avez d'autres questions de ce genre . . .

M. Enemark: Je pense que ce serait intéressant. Le problème, c'est que vous allez probablement obtenir des hommes politiques une réponse différente de celle des fonctionnaires et je suis d'accord pour tenir un tel langage aux fonctionnaires, ou plutôt à ceux qui viennent de prendre leur retraite. Au cours des réunions fédérales-provinciales, j'ai parlé à des collègues de l'extérieur de la Colombie-Britannique, là où le programme législatif ne soulève pas les mêmes problèmes qu'ici. Tous ces fonctionnaires aimeraient beaucoup appliquer une mesure de temporisation, parce que cela obligerait les hommes politiques à s'occuper enfin d'un problème auquel ils se sont butés depuis des années peut-être, mais ce n'était pas un problème politique pressant et ces hommes ont nécessairement la mauvaise habitude de s'occuper surtout des problèmes politiques urgents. Vous obtiendrez beaucoup d'appui, je crois, de la part des fonctionnaires, et vous allez rencontrer des gens qui savent qu'ils ne peuvent répondre à certaines des questions que vous allez poser, si vous analysez le programme correctement.

Le président: Nous n'avons aucun appui de la part des fonctionnaires pour ce qui est de la temporisation parce qu'ils ont l'impression qu'ils ne peuvent même pas obtenir du Parlement les changements proposés, ceux-là même qui sont essentiels à leur tâche quotidienne . . . Il leur faut attendre deux ou trois ans. Dans la procédure parlementaire, quels changements vous semblent les plus pressés? Comment sortir de l'impasse provoquée par le Parlement? Votre proposition de temporisation causerait une nouvelle obstruction.

M. Enemark: Je crois que la plupart des lois reçoivent, de temps à autre, quelque attention de la part du Parlement. On va étudier un projet de loi et y apporter un amendement ici et

[Text]

there. I would guess that what you will see is a reordering of what happens—but I think, as I say, better staffing, smaller committees.

The Chairman: Parliament would still have to deal with every bill within this generation span that you indicate; then, to deal with the details of the whole act rather than just the amendment, that could be done at a committee level, which would be beefed up.

Mr. Enemark: You go back 20 years, to 1960, and look at all that government has done in the last 20 years—when you look forward and you say, “My God, we will never get it done” you want to look back and see what government has done in the last 20 years. It has accomplished an awful lot of legislative activity—despite the fact that in part of that period there were overly frequent elections, despite the fact that some legislative activity has received more parliamentary debate than it ought to have, and those sorts of things. I think 20 years is not an unreasonable period of time at which to look, and, as I say, I think you can winnow down the 600-odd statutes that are the federal statutes. If you want to start with it you do not have to look at all 600 of them; start with the basic 187 regulatory statutes, or look at the ones that seem to have the most economic impact.

The Chairman: David?

Mr. Berger: I have one more question for you, but just to comment upon the question the chairman posed, I feel that, yes, along with the kinds of changes you have been suggesting, with smaller committees and more teamwork and a relaxation of party discipline, and so forth, and with more referrals to committees or subcommittees of the study of all those forms of legislation, I suppose members would feel that they could more constructively contribute to our system of government, which is, as you say, the thought they came here with in the first place, it would depoliticize, to a certain extent, some of the things that go on in the House and the whole system would be speeded up. Along with a few other techniques, such as maybe electronic voting and better staff, and so forth, it seems to me that you can modernize the system. I would certainly hope so. Is that a good resumé of your feelings?

Mr. Enemark: That is a good resumé. But I guess the other point that you have not touched on, and I would think bears repeating, is my feeling about *ex ante* examination of proposed regulatory changes. There is a problem I think there, of people putting too much on what I think would be rather narrow shoulders. I have some doubts as to just how useful that might be, unless there is some experience with drafting regulations and giving a lot of thought to regulations, and implementing them and then finding that things just do not work in the real world in quite the way you thought they were going to work. There are, you know, some perverse affects. I am concerned that the eyes of the some of the needles you might design here might be too small for some kinds of very necessary regulatory intervention to proceed.

[Translation]

là. Vous assisterez sans doute à une réorganisation, avec une dotation en personnel plus efficace, des comités réduits.

Le président: Il faudra quand même que le Parlement vienne à bout de chaque projet de loi d'ici vingt ans... Pour s'occuper des détails de toute la loi au lieu d'un simple amendement, on peut mettre sur pied un comité bien structuré.

M. Enemark: Reportez-vous 20 ans en arrière—en 1960—et regardez tout ce que le gouvernement a fait depuis ce temps... Quand vous tournez les yeux vers le présent et que vous vous dites: «Grands dieux, ça ne sera jamais terminé!» il est bon de se rappeler tout ce qui a été fait au cours des 20 dernières années. Une quantité énorme de travaux ont été exécutés, en dépit du fait que pendant une partie de cette période, il y a eu de trop fréquentes élections, en dépit du fait que certains travaux législatifs ont fait l'objet de débats parlementaires inutilement prolongés. Je pense que passer en revue une période de 20 ans est une entreprise raisonnable et que vous pouvez passer au crible les quelque 600 statuts fédéraux. Si vous souhaitez entreprendre ce travail, vous n'êtes pas tenu de tout lire; commencez par les 187 lois réglementaires de base, ou étudiez celles qui semblent avoir le plus d'impact sur l'économie.

Le président: David?

M. Berger: J'ai une autre question à vous poser mais j'aimerais d'abord faire une remarque sur la question qu'a posée le président. Oui, j'estime qu'avec les changements que vous avez proposés—des comités restreints, plus de travail en équipe, une discipline moins rigide au sein d'un parti et ainsi de suite—et aussi plus de renvois aux comités et sous-comités d'étude de toutes ces formes de lois, j'imagine que les députés auraient l'impression qu'ils peuvent contribuer de façon plus constructive à notre système gouvernemental, ce qui est, comme vous l'avez rappelé, le premier motif de leur présence ici; cela aurait pour effet de dépolitiser, dans une certaine mesure, certaines des activités de la Chambre et tout le système serait accéléré. Si l'on ajoute à cela quelques autres mesures telles que, peut-être, le scrutin électronique, un personnel plus qualifié, il me semble possible de moderniser le système. En tout cas, je l'espère. Ai-je bien résumé votre opinion?

M. Enemark: C'est un bon résumé, mais l'autre point que vous n'avez pas abordé et qui vaut la peine d'être revu, porte sur l'examen *ex ante* des changements proposés à la réglementation. Je crois qu'il y a là le problème de gens qui veulent déposer un fardeau trop lourd sur des épaules plutôt fragiles. J'entretiens certains doutes quant à l'utilité de l'opération, sinon celle d'acquérir quelque expérience en rédigeant des règlements, en réfléchissant longuement là-dessus et en les appliquant, pour découvrir ensuite que dans les faits, ça ne marche pas tout à fait comme nous pensions que ça allait marcher. Vous savez qu'il y a parfois des effets contraires. Je crois que certaines structures en place ne permettent pas l'adoption de certaines mesures législatives essentielles.

[Texte]

• 1130

What I think is more important is that when you look, again, as I say, retrospectively, at what exactly is happening in some method of enforced review that you do not look at the wording of the regulations and the legality of the regulations—that sort of thing. One has to presume the legality is there and the Department of Justice lawyers are competent. What you have to look at is the impact, the on-the-ground administration of something. A lot of that relates to the fact that, as I have said here, you cannot understand what is really happening by reading the act and its regulations. You have to understand the attitudes, the policies—most of which are unwritten—the history, the tradition of some statutory intervention. One of my one-time colleagues here in the federal government saw something that he thought was rather strange—this was 8 or 9 years ago—happening in the department. He said to one of the senior officials who had been there for many, many years, “Why do we do this in this particular way?” The response was, “Well, I never really thought about that, but when we set this department up Mr. Howe said—these kinds of things carry on, and on, and on—some chance remark that some minister might make is engraved in stone. Some methods have to be developed to get at the real administration of programs and their analysis, and some check on, sometimes, the administrator’s program, going beyond what Parliament or the minister of an earlier day thought was happening—or even, today, would countenance.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: One last question, Mr. Chairman. You refer, on page 15, to a lack of incentives, and on page 17 you mention that the employee incentive awards system to nonmanagement people is inadequate and the committee ought to examine that program. I do not think we have examined it. To what extent do you think we should get into that?

Mr. Enemark: From what I saw in my time in government as a deputy minister, as a ministerial assistant, and in as director of the—regulation, a lot of the kinds of problems that cause heartburn out there in the private sector are management of government problems, because you are stuck with a regulatory intervention in one form or another. What you can do is improve the management of those programs. Yet, every incentive in the system of government is against good management practices. So when you have the people who set up this program, the people in Treasury Board—who are supposed to be the government’s people concerned with good management practices—exclude managers from an incentive program, that strikes me as not only naive and perverse, but just downright stupid. Who are you going to hold responsible for good management and who are you supposed to try to get approval from in management changes except the management group? If their status, and income, and responsibilities are going to be reduced by proposals to streamline and amend, and this sort of thing, they are not going to be much in favour of them. That is just human nature. So, it seems to me, and from everybody I have talked to of those who have it, only some of the incentive

[Traduction]

Selon moi, quand vous jetez un coup d’œil rétrospectif sur ce qui arrive exactement, au moment où vous procédez à la révision de la réglementation, le plus important, ce n’est ni la formulation des règlements, ni leur légalité. On peut présumer que la légalité ne pose aucun problème et que les avocats au service du ministère de la Justice sont compétents. Ce qu’il faut étudier, c’est l’impact d’une mesure, son application concrète. Comme je l’ai dit ici, cela dépend beaucoup du fait que ce n’est pas en lisant la loi et les règlements que vous pouvez comprendre ce qui arrive vraiment. Il vous faut comprendre les attitudes, les politiques—la plupart du temps, il n’en est pas question dans les textes—l’historique, la tradition à propos de certaines interventions portant sur les règlements. Il y a 8 ou 9 ans, l’un de mes anciens collègues d’ici, au gouvernement fédéral, avait observé, au ministère où il travaillait, une coutume qui lui semblait assez étrange. Il a demandé à l’un des hauts fonctionnaires qui était là depuis très longtemps: «Pourquoi faisons-nous cela de cette façon?» L’autre a répondu: «Je n’y ai jamais vraiment pensé, mais lorsque nous avons mis sur pied ce ministère, M. Howe a dit—ce genre de situation se répète sans cesse—«Quelque remarque fortuite qu’un ministre a faite en passant est désormais gravée dans la pierre.» Il faut mettre au point certaines méthodes pour arriver à administrer vraiment les programmes, à les analyser et parfois, à exercer certains contrôles allant au-delà de ce que le Parlement ou le ministre d’une autre époque avait prévu ou de ce que, même de nos jours, il serait prêt à sanctionner.

Le président: M. Berger.

M. Berger: Une dernière question, monsieur le président. À la page 15, vous parlez d’absence de stimulants et à la page 17, vous signalez que le système des primes aux employés non gestionnaires n’est pas satisfaisant et que le comité devrait étudier ce programme. Je ne pense pas que nous l’ayons fait. Selon vous, dans quelle mesure devrions-nous intervenir dans ce programme?

M. Enemark: D’après ce que j’ai observé en ma qualité de sous-ministre, d’adjoint ministériel et de directeur de la déréglementation, une foule de problèmes qui causent de l’irritation dans le secteur privé sont en fait des problèmes gouvernementaux, parce que, d’une façon ou d’une autre, nous sommes bloqués par une intervention portant sur la réglementation. Ce que vous pouvez faire, c’est améliorer la gestion de ces programmes. Cependant, dans le système gouvernemental, toute prime va à l’encontre des bons usages administratifs. Ainsi, lorsque ce genre de programme est mis sur pied, les gens du Conseil du Trésor—qui sont censés être d’ardents défenseurs des bons usages administratifs—excluent les gestionnaires du programme de primes. À mon point de vue, agir ainsi, ce n’est pas seulement naïf et entêté, mais carrément stupide. Qui allez-vous tenir responsable de la bonne gestion? Et quand vous tentez de faire approuver des changements dans la gestion, à qui allez-vous vous adresser, sinon au groupe de la gestion? Si ces cadres se rendent compte que leur statut, leur revenu et leurs responsabilités menacent d’être réduits par des propositions d’amendement et de rationalisation des ressources humaines, ils n’y seront pas très favorables. C’est humain. Il

[Text]

systems were there, including the Treasury Board program for . . .

The Chairman: Program evaluation?

Mr. Enemark: . . . no, no, for providing cash awards for improvements in management, ideas and this sort of thing. The first people to whom that should be given are the managers. People are coming up with lots of ideas and getting a lot of cash, and you sort of say, hey, that guy should be the deputy minister, not the guy who is there. But, right now, there are none of these incentives and there are none of these objective standards and everybody just coasts along within the system.

• 1135

Mr. Deniger: You are very right when you say that. You also say in your brief that the incentive—of most civil servants—is to make sure he spends all the money allocated to him, because he knows that it will be taken away next year on the grounds that because he did not spend it he does not need it the following year. Public accounts and the President of the Treasury Board certainly fell that way, I think. I think we are going to be going towards that. That is our job here, but I think we are going towards that definitely.

Mr. Enemark: A lot of that problem relates to the fact that the government's accounting is on a cash instead of on an accrual basis, and you get back to the problems of parliamentary tradition, of Parliament's not allocating money to be spent over periods of time. So a program manager has to put a chunk of change in his budget and try to get it spent within the time, because if he loses it he has problems. If Parliament could start allocating money on a period of time and you could go formally to parliamentary committees, to Treasury Board, and Cabinet, (and that sort of thing), and say, "Look, it is going to take me five years to get here with 400 employees to there with 200 employees but it is going to require two changes in the statute and the implementation of a bunch of capital investment and computers and that sort of thing—" if you could do those sorts of things and show Parliament a bigger picture and get a commitment for longer periods of time from Parliament, legally, I think that would help. But because, as I say, government accounting is on a cash rather than an accrual basis, you cannot do that and there is also no accounting for savings that you accomplish. If you go to Treasury Board in most governments and say, "Look, I need \$1 million for an up-front thing but the savings that I can accomplish are \$2 million over a period of over three years," people say, "So what? All we are interested in is this year's cash flow problem. Forget about that big lump sum." That is, again, the problem between cash and accrual accounting—but I am out of my league when I get into that.

[Translation]

me semble donc—et cela m'a été confirmé par tous ceux à qui j'en ai parlé—que le système des primes fonctionne que dans fort peu d'endroits, y compris le programme du Conseil du Trésor pour . . .

Le président: Le programme d'évaluation?

M. Enemark: Non, non, pour offrir des récompenses en argent à ceux qui apportent des améliorations à la gestion, des suggestions, etc. Le premier groupe de personnes à qui une telle récompense devrait être offerte, ce sont les gestionnaires. Des gens arrivent avec une foule d'idées, ils manipulent beaucoup d'argent et vous vous dites: «Ma foi, c'est lui qui devrait être sous-ministre, pas le type qui est là!» Mais en ce moment, ces primes n'existent pas, il n'y a pas de normes concernant les objectifs et chacun se débrouille comme il le peut dans le cadre du système.

M. Deniger: Vous avez parfaitement raison de dire cela. Dans votre mémoire, vous dites aussi que la plupart des fonctionnaires se croient obligés de dépenser tout l'argent qui leur est attribué parce qu'ils savent qu'autrement, ils recevront moins l'année prochaine, sous prétexte que s'ils n'ont pas dépensé tout cet argent, c'est qu'ils n'en avaient pas besoin. L'administration des comptes publics et le président du Conseil du Trésor partagent sûrement ce point de vue et c'est vers cela, je crois, que nous nous dirigeons. Cela fait partie de nos fonctions, mais je crois cette orientation définitive.

M. Enemark: Une grande partie de ce problème est attribuable au fait que la comptabilité gouvernementale est une comptabilité de caisse et non une comptabilité d'exercice. En somme, ce sont les éternels problèmes posés par la tradition parlementaire qui s'oppose à la répartition des dépenses sur certaines périodes, de sorte que le directeur d'un programme est obligé de faire tout un changement dans son budget et d'essayer de dépenser la somme allouée dans le délai requis, car autrement, il aura des problèmes. Si le Parlement commençait à répartir les sommes allouées sur un certain laps de temps et que vous pouviez vous présenter devant le Conseil du Trésor ou le cabinet et dire: «Pour faire ceci en cinq ans, j'ai besoin de 400 employés et pour faire cela, il m'en faut 200, mais il faudra faire deux changements dans la loi, investir beaucoup de capital, utiliser des ordinateurs etc.» si vous pouviez faire cela et présenter votre projet devant le Parlement dans une vaste perspective et obtenir de lui un engagement en bonne et due forme pour un laps de temps plus long, ce serait très utile. Mais comme je l'ai dit, étant donné que nous avons une comptabilité de caisse et non d'exercice, ce n'est pas possible d'agir ainsi et personne ne vous saura gré des épargnes que vous aurez faites. Dans la plupart des gouvernements, si vous dites au Conseil du Trésor: «J'ai besoin d'un million de dollars pour un projet urgent, mais je peux vous épargner ainsi deux millions de dollars sur une période de trois ans», on vous répondra: «Et alors? Tout ce qui nous intéresse, ce sont les mouvements de la trésorerie de cette année. Vous pouvez faire votre deuil de cette somme glabale.» Ici encore, nous nous trouvons devant le conflit entre la comptabilité de caisse et la comptabilité d'exercice, mais quand j'aborde ce problème, je sors de mes attributions.

[Texte]

The Chairman: Mr. Enemark, you have received our preliminary report. We have had a lot of suggestions and there are, as you have suggested, *ex ante* reviews, SEIAs, consultation notice, the tabling of regulations—all that sort of stuff. You are saying all that is window dressing, it does not get at the fundamental thing. You are saying to sunset everything and impose the obligation on the bureaucrats to come forth with the new regulations, with the new statutes that are subject to parliamentary and increased committee review.

Mr. Enemark: I think you overstate my principal point with respect to a lot of the stuff that is going to come out of the Economic Council. It is useful and something of the kinds of things we ought to do. But it is not a panacea, for two reasons.

First of all, when you go into a program there is an awful lot of guestimating going on, frequently by the people who, in the final analysis, are not going to run the program, so there is, in their sense, not the incentive to do things properly in the first place. That is government doing things backwards, because you pass a statute that gives you the authority to hire the people, and then you allocate the money, and then you draft the regulations, and then you hire the people to do all the administration of all the stuff. They get in there and start dealing with things in the real world and they say, it just does not work quite that way, and then they start saying, we have to change this policy, and we have to do this by policy and we do that by policy—and policy is not written down anywhere. The poor guy who has to comply with things out there looks at the act, and he looks at the regulation, and then he goes to a bureaucrat who has just told him to do something. He says, “Where is your authority for that?” the bureaucrat says, “Well, I do not believe in your policy.” The bureaucrat does not have to say it, but implicit there is, “Look, fellow, you are going to have to live with me for the next 20 years, do not give me a lot of static.”

The Chairman: How much of those problems could be obviated by prior notice, where the regulated could have an input before regulations come about?

Mr. Enemark: I think a lot of it, but it is hard to tell what the might-have-beens are. Prior notice is not a new concept. I, as a ministerial assistant, piloted through Parliament in 1970-71 the existing Consumer Packaging and Labelling Act. You will hear complaints from people about the intervention of the Consumer Packaging and Labelling Act; in 1970, it was a marvel (of regulatory reform), because it put, in one consistent package and under one consistent set of regulations, the packaging and labelling requirements that had previously existed in 16 separate conflicting and overlapping statutes. A part of that statute called for 60 or 90 days’ notice of regulatory change, and an enormous amount of consultation went on between officials, ministers and the private sector and a lot of time for

[Traduction]

Le président: Monsieur Enemark, vous avez reçu notre rapport préliminaire. De nombreuses propositions nous ont été faites, et comme vous nous l’avez proposé, il y a des révisions *ex ante*, des avis de consultation de l’A.I.S.E. (Analyse de l’impact socio-économique) le dépôt des règlements, etc. Vous dites que tout cela, c’est du camouflage et que ça ne va pas à la racine au problème. Vous nous dites d’appliquer la disposition de temporisation et d’imposer aux fonctionnaires l’obligation de se présenter dès maintenant avec les nouveaux règlements, avec les nouvelles mesures législatives assujettis à l’examen par le Parlement et à des études accrues en comité.

M. Enemark: Je crois que vous exagérez ma principale remarque relativement à une foule d’éléments que le Conseil économique va amener sur le tapis. C’est utile et c’est une des choses que nous sommes censés faire, mais ce n’est pas un remède universel, et cela pour deux raisons.

Premièrement, quand vous mettez un programme sur pied, une foule de prévisions approximatives sont faites par des gens qui, en dernière analyse, ne seront pas les administrateurs du programme, de sorte qu’au départ, ils ne sont pas motivés à faire les choses le mieux possible. C’est-à-dire que le gouvernement fait les choses à contre-courant, parce que, dans un premier temps, vous adoptez une loi que vous donne l’autorité nécessaire pour embaucher des gens, puis vous affectez une somme au projet et vous rédigez les règlements et vous faites appel aux services de questionnaires. Une fois qu’ils sont là, ils font face à des problèmes très concrets et ils disent: «Ça ne marche pas du tout de cette façon Et nous devons faire ceci ou cela pour nous conformer à telle politique, mais celle-ci n’est écrite nulle part. Le pauvre homme, qui doit se conformer à ce qui est prescrit, se met à étudier la loi; il scrute ensuite le règlement et ensuite, il va trouver un fonctionnaire qui vient de lui dire de faire telle chose et lui demande: «De qui tenez-vous votre mandat?» Le fonctionnaire lui répond: «C’est seulement une question d’administration.» L’autre dit: «Eh bien, je n’y crois pas à votre façon d’administrer.» Le fonctionnaire n’a pas besoin de faire un petit dessin pour que son interlocuteur traduise: «Écoute, bonhomme, comme tu vas être obligé de vivre à côté de moi pendant les 20 prochaines années, tiens-toi tranquille.»

Le président: Pourrait-on prévenir un certain nombre de ces problèmes par un avis préalable, lorsque les personnes qui doivent se conformer au règlement pourraient contibuer à sa rédaction avant qu’il soit en vigueur?

M. Enemark: Ce serait sans doute une excellente chose, mais il est difficile de spéculer sur ce qui aurait pu être. L’avis préalable n’est pas un concept nouveau. Pour ma part, à titre d’adjoint parlementaire, j’ai guidé la discussion, en 1970-1971, sur la présente Loi sur l’emballage et l’étiquetage des produits de consommation. Vous entendrez des gens se plaindre des applications de cette loi; pourtant, en 1970, c’était une merveille de réforme de la réglementation, car elle groupait en un seul bloc et dans un ensemble uniforme de règlements les conditions requises en ce qui concerne l’emballage et l’étiquetage alors que ces conditions figuraient auparavant dans 16 statuts distincts, contradictoires et faisant double emploi. Une partie de ce statut exigeait un avis de 60 à 90 jours avant un

[Text]

compliance was given. But the statute, which had its intellectual beginnings in 1968, I suppose, and passed Parliament in 1971, not finally implemented, I think, until 1974 and, because of the time lags involved in compliance, probably it did not come into more or less full effect until 1976. So there are some trade-offs here, in terms of the consultation and that sort of thing you do. But there is a case study you can look at, in terms of the kinds of things that the people involved in the drafting of the statute in 1969-70 expected as problems, and the kinds of problems that finally evolved. I think you will find that there is a good deal of shifting ground there. But those are worthwhile and necessary things for new activity.

• 1140

What we have to come up with, I think, is some answer to the fact that 30-odd per cent of Canada's gross domestic product is already regulated and a good percentage of that, I suspect, needlessly or excessively. How the devil are you going to get a handle on that? (For all the new stuff you are not going to do), you are going to have to figure out some method of getting a handle on that. The only way you can do it, I think, is by a systematic system of sunset review against the kinds of reforms you are talking about.

The Chairman: Not against, in conjunction with.

Mr. Enemark: That is what I mean, you take that and you put it through that sieve.

The Chairman: Okay.

Mr. Enemark: But I am a little concerned that the sieve might be too fine, and not ask quite the right questions in the right sequence.

The Chairman: That is what I want to get into. You said, on your first page, that:

I would urge that some of the suggestions that have been put forward by academics be considered with the greatest of caution.

Maybe that is what you are alluding to, that our sieve is too fine. Could you help us? Maybe we should go right to our report and start looking at various suggestions there. You have not dealt with a lot of them in terms of a great deal of specificity.

Mr. Enemark: I assumed that a lot of the people who have looked at that kind of thing a lot more carefully, and with a lot more expertise, than I have, you will be hearing from. As I said in my opening statement, I just wanted to touch in my brief on the things you might not hear from other people, and one of the things I think you are not going to hear from other people is that in relation to some of these tools, like a lot of economic analysis, there is a lot of on this hand and on that hand. And when you are looking in advance, you are having to assume so many things; you are assuming that there is going to be an adequate number of people who are adequately qualified, properly motivated, et cetera, running the program—you will take that as a given. I will tell you that a lot of the problem in the area of regulatory reform is that that given, on

[Translation]

changement de réglementation, des consultations à n'en plus finir avaient lieu entre les fonctionnaires, les ministres et le secteur privé et on accordait un long délai pour se conformer au règlement. Mais la mesure législative qui a pris forme en 1968 et qui a été adoptée par le Parlement en 1971 n'a pas été appliquée avant 1974 et à cause des retards à s'y conformer, elle n'a probablement pas été pleinement en vigueur avant 1976. Il y a donc ici échange de bons procédés en termes de consultation, par exemple. Mais il y a une étude à faire sur les problèmes auxquels s'attendaient les gens qui ont participé à la rédaction de la loi en 1969-70 et sur les problèmes qui, finalement, ont surgi. Vous constaterez, je pense, que nous sommes ici en terrain mouvant. Mais la possibilité d'un renouveau justifie ces choses.

Je crois qu'il nous faut trouver pourquoi quelque 30 p. 100 de notre produit national brut sont déjà réglementés et je soupçonne que dans bien des cas, ces règlements sont inutiles et abusifs. Comment diable allez-vous faire pour mettre un frein à cela? Car il vous faut trouver quelque méthode de contrôle. Le seul moyen d'y parvenir, me semble-t-il, c'est par la révision systématique plutôt que les réformes envisagées par votre comité.

Le président: Pas plutôt, mais de concert.

M. Enemark: C'est ce que je veux dire. Vous prenez tout cela et vous le passez au crible.

Le président: D'accord.

M. Enemark: Ce qui me tracasse un peu, c'est que le crible pourrait bien être trop fin et qu'on ne posera peut-être pas les bonnes questions au moment approprié.

Le président: C'est précisément le point que je veux aborder. Dans la première page de votre mémoire, vous dites:

Je souhaite ardemment que certaines des propositions faites par des théoriciens soient étudiées avec la plus grande prudence.

Peut-être que c'est à cela que vous faisiez allusion en disant que notre crible est trop fin. Pouvez-vous nous aider? Peut-être que nous devrions revenir à notre rapport et commencer à étudier diverses propositions qu'il contient? Lorsque vous en avez parlé, vous n'avez pas été très précis.

M. Enemark: Une foule de gens ont étudié ces propositions bien plus attentivement que moi et ils sont bien plus compétents en la matière. J'ai donc supposé que vous en entendriez parler. Comme je l'ai dit dans mon introduction, je n'ai voulu aborder dans mon mémoire que les points dont d'autres pourraient ne pas vous parler et l'un de ces points, en ce qui concerne ces outils de travail—comme cela se produit dans une foule d'analyses économiques—c'est qu'il y a beaucoup de tergiversations. Et puis, quand vous faites des prévisions, vous devez vous appuyer sur tant de conjectures. Vous présumez que pour administrer le programme, vous pourrez compter sur un personnel assez nombreux, compétent et ayant la motivation nécessaire, etc. Je vous dirai que dans le domaine de la réforme de la réglementation, une foule de problèmes viennent

[Texte]

which you start your economic analysis, is no good, your basic premise is faulty.

The Chairman: If you were running a department here in Ottawa that was actively involved in regulations, say, pick any one you want, Environment—we will check your political credentials out afterwards—if you were going into a new program of regulation, as soon as you had cleaned up the mass of existing regulations—you have consolidated, you have eliminated paperwork—what would be your process to make sure that you do have that managerial expertise? People with their feet on the ground who . . .

Mr. Enemark: Go out and hire the people to develop the program. Go out and say, look . . .

The Chairman: And then implement it.

Mr. Enemark: Yes. The government has decided that it wants to regulate the widget manufacturing industry. So you go out and find people who are going to develop some knowledge about the widget manufacturing industry, and let them come back and say, well, your basic problem is wrong. The problem they perceive is not this problem, it is that problem. You might get away with not doing anything in the first place. But, if they come back and say, there is a problem in Cabinet's view, the government's view is an accurate view, fine. Then they sit down and carry through the drafting of the act and the regulations and the policies and go through the administrative procedure—as a piece.

The Chairman: Can you find those people in the bureaucracy right now, or do you have to go outside to find the new people to do it?

Mr. Enemark: I think you have a lot of people who would be delighted to tackle the problem in government on that basis.

The Chairman: So what you are saying is that there should be that type of continuity from the conceptualization stage right through to the implementation and the management of the program—a continuity of personnel.

Mr. Enemark: To the greatest possible extent, because you get into undertakings, given in informal meetings amongst people, that take place in the drafting or consultation stage. Then, two years later, after ministers have changed and deputy ministers have changed, and so forth, two years down the road, somebody comes in and says, hey, when this was being drafted we were asked specifically was the government going to do this and we were told specifically no, they were not, and now it surfaces in the regulations. Why are you doing this? The bureaucrats say, it just occurred to us that it was something we ought to cover as a possible future problem. You run into those kinds of things. A lot of the problem with regulations is a lack of trust by the private sector as to what the devil government is going to do with that authority down the road.

[Traduction]

du fait que les données sur lesquelles vous fondez votre analyse économique sont fausses, vos prémisses sont erronées.

Le président: Supposons que vous dirigez, ici à Ottawa, un ministère qui s'occupe activement de réglementation, disons, par exemple, l'environnement—nous vérifierons plus tard vos lettres de créance—et que vous préparez un nouveau programme de réglementation, aussitôt que vous êtes venu à bout de la masse de règlements actuels. Vous avez codifié, éliminé de la paperasserie . . . Quelle méthode utiliseriez-vous pour vous assurer que vous êtes un gestionnaire efficace? Quelqu'un qui a les pieds sur terre et qui . . .

M. Enemark: Allez chercher du personnel pour établir le programme. Allez-y et dites . . .

Le président: Mettez-le en œuvre.

M. Enemark: D'accord. Supposons que le gouvernement a décidé de réglementer la fabrication des machins chouettes. Vous partez donc à la recherche de personnes qui vont acquérir certaines connaissances à propos de la fabrication des machins chouettes, et quand ils ont terminé leurs recherches, ils reviennent vous dire: «Votre problème de base, ce n'est pas celui que vous pensez.» Le problème qu'ils perçoivent, eux, n'est pas celui-ci, mais celui-là. Évidemment, vous pouvez décider de ne pas bouger. Mais ils reviennent à la charge et vous disent: Selon le cabinet, il y a quelque chose qui cloche et il a raison. Puis ils préparent le projet de loi et les règlements, ils établissent les politiques et les procédures administratives, d'un bloc.

Le président: Pouvez-vous trouver ces gens parmi les fonctionnaires actuels ou faut-il aller les chercher ailleurs?

M. Enemark: Je crois que parmi le personnel actuel, vous trouveriez des gens qui seraient ravis de s'attaquer au problème gouvernemental dans de telles conditions.

Le président: Vous croyez donc qu'il devrait y avoir ce genre de continuité depuis l'étape de la conceptualisation jusqu'à la mise en œuvre et à la gestion du programme—un personnel homogène.

M. Enemark: Dans toute la mesure du possible, car vous prenez des engagements au cours de réunions non officielles qui ont lieu pendant l'étape de la rédaction du projet ou pendant celle de la consultation. Puis deux ans plus tard, après un changement de cabinet, vous avez affaire à d'autres ministres et sous-ministres, et après avoir fait un bout de chemin, quelqu'un vient vous dire: Quand ce projet a été rédigé, on nous a demandé en toutes lettres si le gouvernement avait l'intention de faire telle chose et on nous a répondu en toutes lettres: Non, ce n'est pas son intention. Et voilà que le chat sort du sac et qu'on s'aperçoit que la chose en question est inscrite dans les règlements. Pourquoi agissez-vous ainsi? Les fonctionnaires répondent: Nous venons tout juste de nous rendre compte que c'était un point dont nous devons nous occuper, parce que cela pouvait engendrer des problèmes plus tard. Ce sont des choses qui arrivent. La source de bien des problèmes avec les règlements, c'est la méfiance du secteur privé à l'égard de ce que ce diable de gouvernement va encore inventer, avec les pouvoirs dont il dispose.

[Text]

• 1145

Mr. Berger: Mr. Chairman, I have a question right on that point. Last week we met some representatives of a standards writing organization—what was the name of the standards organization we met?

Mr. Milligan: The Canadian Government Specifications Board, CGSB.

Mr. Berger: Yes. They felt that standards, basically voluntary standards and consensus standards, were very much an answer to the kinds of things you are talking about—building up trust, and so forth, the consensus among the regulators and the regulated. What do you think of that approach? Do you think that is a solution in some areas?

Mr. Enemark: No, I think it is naive. First of all, the problem, as I see it, with a lot of voluntary standards is that the people who develop them have a particular interest to protect, and by imposing their interest in those standards they achieve something through the back door that they might not be able to achieve through government regulations through the front. But then down the road, increasingly, governments in taking voluntary standards and imposing them by regulation—The CSA standards are an example of a non-governmental standard that is part of the National Building Code across this country; there are a lot who suspect that some aspects of CSA are a nontariff barrier to trade. I do not know. There are, I think, some concerns about that.

The second thing is that, as you may have heard, in Ontario they tried to de-regulate, I think, boiler standards. The industry came back and said, hey, you cannot do that, we use the Ontario standard to sell our boilers all over the world. It is these various little government imprimaturs that are used as a standard of performance.

One of the funny examples, which relates to the Importation and Intoxicating Liquors Act—which I mention as an obscure statute that nobody ever looks at and everybody assumes does not have any impact—is that it is quite possible to import liquor from, shall we say, some part of the world where the standards of its production are quite uncertain, bring it into Canada, add 1 per cent Canadian spirits and then export it around the world with a stamp on it that say “blended and bottled under the supervision of the Government of Canada”. That is not quite true, and yet the Government of Canada gives, by inference, some kind of imprimatur. There is that aspect of it.

I guess the final thing is that, in the area of voluntary standards, there are good guys in the marketplace who will do the best possible job and then there are people who will do something a lot less. If it is a voluntary standard, some people will just not volunteer. I guess, in some circumstances, I am a believer in conscription.

[Translation]

M. Berger: Monsieur le président, j'ai justement un renseignement à vous demander là-dessus. La semaine dernière, nous avons rencontré les représentants d'un organisme qui s'occupe de rédiger les normes. Quel est le nom de cet organisme?

M. Milligan: L'Office des normes du gouvernement canadien: l'O.N.G.C.

M. Berger: C'est ça. Ils disaient que les normes établies sur une base volontaire et celles qui sont établies par suite d'un consensus sont une excellente solution aux problèmes dont vous parlez... il s'agit de créer peu à peu un climat de confiance, un consensus entre ceux qui imposent une réglementation et ceux qui en sont l'objet. Que pensez-vous de cette approche? Croyez-vous que cela apporte une solution dans certains secteurs?

M. Enemark: Non, je crois que c'est de la naïveté. Tout d'abord—c'est ainsi, du moins, que je vois les choses—toutes ces normes volontaires sont élaborées par des gens qui ont certains intérêts à protéger et qui imposent ces intérêts au moyen des normes. En somme, ils obtiennent en passant par la porte d'en arrière ce qu'ils ne sont pas en mesure d'obtenir en passant par la porte d'en avant: grâce aux normes, ils esquivent les règlements. Mais de plus en plus, les gouvernements prennent les normes volontaires et les imposent par règlement. C'est le cas, entre autres, des normes non gouvernementales établies par l'ACN et qui font maintenant partie, dans tout le pays, du Code national du bâtiment; une foule de gens soupçonnent que certains aspects des normes de l'ACN seraient une sorte de barrière commerciale non assujettie aux droits de douane. Je n'en sais rien. Ce point, en tout cas, soulève certaines inquiétudes.

L'autre point, c'est que—vous en avez peut-être entendu parler en Ontario—on a voulu déréglementer, je crois, les normes régissant les chaudières, et puis on nous a dit sous que nous ne pouvions agir ainsi. En ce moment, nous utilisons les normes ontariennes—vous savez, ces divers petits imprimatur du gouvernement qui sont utilisés comme indicatifs de rendement.

Voici un exemple amusant d'abus auquel peut donner lieu la Loi sur l'importation des boissons enivrantes, une loi obscure à laquelle personne ne prête attention; chacun est donc persuadé qu'elle n'a aucune importance. Eh bien! il est fort possible d'importer des boissons alcooliques d'un coin quelconque de la planète où les normes de production sont fort douteuses, d'importer ces boissons au Canada, d'y ajouter 1 p. 100 d'eau-de-vie canadienne et de les exporter ensuite autour du monde avec une estampille qui dit «mélangé et embouteillé sous la surveillance du gouvernement du Canada». C'est loin d'être vrai, et pourtant, le gouvernement donne implicitement une sorte d'imprimatur.

Un dernier point en ce qui concerne les normes volontaires: il y a dans le monde du commerce de braves garçons qui font leur travail le mieux possible et il en est d'autres qui sont beaucoup moins scrupuleux. Quand il s'agit d'une norme volontaire, il y a des gens qui cherchent à se dérober. C'est

[Texte]

Mr. Berger: Okay, fine, you believe in conscription. But what about the idea of using the standards process to come up with the kind of regulation you need, or the kind of standard you need anyway? You mentioned that standards are now often imposed by government regulations, so the government can, for example, impose a standard in many different ways rather than just by passing regulations. For example, to use the home insulation program, it can say government grants are going to be available only to those who meet this standard, which has been arrived at by their process.

• 1150

Mr. Enemark: Okay. Then what happens—it is a voluntary standard—is that some insulation guy comes to your door and says, hey, there is a government grant of \$500 so let me insulate your house. You say, fine. He insulates the house and it turns out that what he has insulated it with does not meet the government standard; you have paid your money and you are out of luck. Far better, in some of these cases, that all insulation standards used in that program be government regulated. There is a public interest in the development of regulations and I do not care how public spirited many private sector organizations are, there is going to be some gap, I suspect, between what they propose and what the public interest is.

Mr. Deniger: I have one short question. I must say this, because I asked questions on sunset legislation. The most attractive part, to me, of an automatic review, or sunset legislation, is that it gives us the chance not only to review the bill but to review the regulations that go with the bill. It is a chance that we do not have now, because basically an act can go through and it will say they have power to regulate pursuant to Clause 2 subparagraph (3), but we never see the regulations. That, to me, is the biggest problem in terms of legislation that is coming across, the parliamentarian might be involved in the concept but will not be involved in the actual, day-to-day life of the legislation. I think you raised that very well in your brief. Would you then say, as a solution, or as an improvement to the system, that regulations specific to, say, a bill on transportation should be or could be referred to the Transport committee for review before it comes through?

Mr. Enemark: Oh, sure. There will be a number of these things—I think I have mentioned it in there—that as a matter of course ministers ought to be bringing forward—regulations with the statutes—to Parliament.

Mr. Deniger: But what will happen is that what might be controversial will not be brought in, and then six months later they will bring in the regulations.

Mr. Enemark: That is right. Is government by staff what we are in favour of in this country? I do not think that, but what is more dangerous is that, and I have been guilty of it, I guess, myself, you get into the drafting of a piece of legislation and

[Traduction]

pourquoi, dans certaines circonstances, je crois en la conscription.

M. Berger: D'accord, vous croyez en la conscription, mais que dites-vous de l'idée d'utiliser les normes pour arriver à la réglementation dont vous avez besoin, de toute façon? Vous avez signalé que les normes étaient souvent imposées par règlements gouvernementaux, de sorte que le gouvernement peut, par exemple, imposer une norme par différents moyens, au lieu d'adopter des règlements. Par exemple, pour que soit utilisé le programme d'isolation des habitations, il peut décréter que seuls ceux qui respectent les normes établies auront droit aux subventions.

M. Enemark: D'accord. Qu'arrive-t-il ensuite?—c'est une norme individuelle—un spécialiste en isolation se présente chez vous et vous dit que le gouvernement accorde une subvention de \$500 si vous lui laissez isoler votre maison. C'est ce que vous faites. Par la suite, vous apprenez que le matériau qu'il a utilisé n'est pas conforme aux normes gouvernementales. Vous avez payé et c'est tant pis pour vous. Il vaudrait bien mieux, dans certains cas, que toutes les normes d'isolation soient réglementées par le gouvernement. Les réglementations sont faites dans l'intérêt du public et je me soucie peu de savoir à quel point de nombreuses entreprises du secteur privé ont à cœur l'intérêt du public, je me doute bien qu'il y aura un écart entre ce qu'elles proposent et ce qui est l'intérêt général.

M. Deniger: Une petite question. Je tiens à faire cette précision parce que j'ai posé des questions sur la temporisation. Ce qui m'intéresse le plus dans une révision automatique ou une loi de temporisation, c'est que cela nous laisse la possibilité non seulement de revoir le projet de loi, mais aussi de réviser les règlements qui font suite au projet de loi. C'est une possibilité que nous n'avons pas actuellement: en principe, une loi peut être adoptée et on y dira que le gouvernement dispose d'un pouvoir de réglementation en vertu de l'article 2, sous-alinéa 3, mais nous ne voyons jamais les règlements en question. À mon avis, c'est là le plus grand problème législatif que nous ayons: les parlementaires travaillent à la conception d'une loi, mais ne participent pas à son application quotidienne. Je crois que vous avez très bien exposé ce point dans votre mémoire. Est-ce que vous préconisez, en guise de solution ou d'amélioration du système, que les règlements relatifs à un projet de loi sur les transports, par exemple, devraient ou pourraient être renvoyés au comité sur les transports pour examen, avant l'adoption de la loi?

M. Enemark: Certainement. Il y aura un certain nombre de ces choses... Je crois avoir mentionné dans mon mémoire, qu'il devrait aller de soi que les ministres présentent au Parlement les règlements qui accompagnent les statuts.

M. Deniger: Cependant, ce qui arrivera, c'est que ce qui est matière à controverse ne sera pas abordé, et les règlements seront publiés six mois plus tard.

M. Enemark: C'est vrai. Est-ce que nous voulons être gouvernés par les bureaucrates dans ce pays? Je ne le pense pas; ce qui est plus dangereux cependant, et ça m'est arrivé, c'est que vous vous lancez dans la rédaction d'une loi, puis vous

[Text]

you run into what seems like some kind of very difficult or complex problem; you are in a hurry to meet some legislative program and you say, we will solve that problem when we write the regulations. That is exactly the kind of problem you should not be solving when you write the regulation, because if you are into that kind of fundamental issue it is time to say, hold it now, let us just go back to first principles. Nobody does that. Your federal bureaucrats are going to say that they do not have time. While on the one hand they complain that they are three years behind in their legislative schedule because Parliament is blocking things up, on the other hand they will complain that they do not have enough time to get the regulations done. It does not wash.

I guess the point I want to make is that the act says something and the regulations say something and then there is this whole ethereal other thing, the administration, the written and unwritten policies, literally the attitudes of people. You will run into people in the private sector who will tell you that some bureaucrats hate business, or that the particular bureaucrats who administer a particular statute or a particular verdict hate the people they are administering. That has an impact on how that program works, irrespective of how the legislation and the regulations were drafted, and you have to look at that.

Mr. Deniger: What you often hear is that the bureaucrat could not make it in the private sector so he is now regulating them.

Mr. Enemark: That is not my experience.

Mr. Deniger: No, but that is what you hear all the time.

Mr. Enemark: I must admit that my experience with government has been that most of the public servants I have run into are at least the equal of their private sector counterparts, but they put up with an enormous amount of frustration imposed by a system of incentives that is simply perverse.

Mr. Deniger: Thank you.

The Chairman: You mentioned appeals from the decisions of regulatory bodies. Should these appeals be to courts, or to the Cabinet, or what?

Mr. Enemark: I touched on that in the brief. In British Columbia, there are some 27 statutes that have appeals through to Cabinet. It takes a year to get before Cabinet for an appeal and the British Columbia Cabinet is, I suspect, less clogged up with business than the federal Cabinet and does not have the staff that the federal Cabinet has to take some of that off. But, first of all, if you get into any kind of broad appeal system you are going to bog down in that process.

• 1155

Secondly, most of the appeals are not legal appeals. They are not appeals on matters of due process or matters relating to the legality of what has been done, all the procedures have been complied with and they are not subject to political

[Translation]

rencontrez ce qui semble être un problème très difficile ou très complexe; vous devez respecter les échéances d'un programme législatif quelconque et vous vous dites que vous résoudrez ce problème au moment de la rédaction des règlements. C'est exactement le genre de problème que vous ne devriez pas régler au moment de la réglementation, parce que si vous êtes aux prises avec une question fondamentale comme celle-là, c'est le moment de revoir les principes de base. Personne ne le fait. Et les bureaucrates fédéraux vous diront qu'ils n'ont pas le temps de le faire. D'une part, ils se plaignent qu'ils sont en retard de trois ans sur leur calendrier législatif parce que le Parlement retarde l'adoption des projets de loi, et d'autre part, ils se plaignent qu'ils n'ont pas assez de temps pour rédiger les règlements. Ça ne tient pas debout.

Ce que je veux dire, c'est que la loi dit quelque chose, que les règlements disent quelque chose et qu'il y a cette autre chose, tout à fait impalpable, l'administration, les politiques écrites ou non, en un mot, les attitudes des gens. Vous rencontrerez des gens dans le secteur privé qui vous diront que certains fonctionnaires détestent le monde des affaires ou que les fonctionnaires qui appliquent une loi ou un verdict en particulier détestent les gens à qui ils ont affaire. Cela a des répercussions sur la bonne marche du programme, quelle que soit la façon dont la loi et les règlements ont été rédigés, et il faut tenir compte de ce fait.

M. Deniger: Ce qu'on entend souvent dire, c'est que le fonctionnaire est incapable de réussir dans le secteur privé et que c'est pour cela qu'il le réglemente.

M. Enemark: Ce n'est pas mon opinion.

M. Deniger: Non, mais c'est ce qu'on entend dire tout le temps.

M. Enemark: Je dois admettre que dans mes rapports avec le gouvernement, j'ai toujours eu affaire à des fonctionnaires qui étaient au moins les égaux de leurs collègues du secteur privé, mais ils doivent faire face à une énorme quantité de frustrations que leur impose un système d'incitation tout simplement pervers.

M. Deniger: Merci.

Le président: Vous avez parlé d'un appel au sujet des décisions des organismes investis d'un pouvoir de réglementation. Ces appels seront-ils faits devant une cour, devant le Cabinet, ou devant une autre instance?

M. Enemark: J'en ai parlé dans mon mémoire. En Colombie-Britannique, 27 lois ont fait l'objet d'un appel. Ces appels ont été déposés devant le Cabinet. Il faut un an pour qu'un appel arrive devant le Cabinet; j'ai l'impression que le Cabinet de la Colombie-Britannique est moins surchargé de travail que le Cabinet fédéral, et qu'il ne dispose pas des mêmes ressources pour s'en débarrasser. Mais pour commencer, si vous instaurez un système d'appel généralisé, vous allez vous embourber dans le processus.

Ensuite, la plupart des appels ne portent pas sur des questions de procédure légale ou ne mettent pas en cause la légalité de ce qui est fait. Toutes les dispositions ont été respectées et il n'y a pas de possibilité d'annulation politique. Vous vous

[Texte]

overriding. What you have is a bureaucrat, sometimes, who says, "Look, I interpret the statute that way and that is my ruling." The private sector individual says, "We look at it differently." The problem is that he has to look at the fact that on an ongoing basis he has to live with that individual and there are some public servants who resent people going over their heads. But what is of more concern is that there are a lot of private sector people who think public sector people will resent their heads being gone over to some superior.

I spent a lot of time wrestling with all kinds of fancy mechanisms and the thought of appeals to court, which I think would bog down the court system, would overly legalize some things and get the courts involved in areas of policy that they ought not to be involved in any more than necessary. To go to cabinet, or to the minister even, politicizes a process that ought not, in some cases, to be politicized. Again, my experience as a deputy minister says that if you set some objective standards by which things should be done in a certain period and in certain ways, and you make the rules as clear as possible, and then you give a right of appeal, I think, to the deputy minister or an assistant deputy minister or the program head, or something like that, so that there is some check at a senior level on the irrational or biased use, in a particular case, of a power by an individual public servant who has, under the statute, that allotted authority—An inspector, to give you an example, under the Consumer Packaging and Labelling Act, has a power to go in, literally, and seize goods and hold them indefinitely, 180 days, I think, without a search warrant. There is a check in the statute on the misuse of that.

But all across—you mentioned the situation with environmental inspections and this kind of stuff—you have some relatively low-in-the-structure bureaucrats with an enormous amount of power. When you start looking at how they exercise that in some detail, and what they actually know about the broad nature of the department's responsibilities or even their own responsibilities—I have run into people who have never read the statute under which they operate, or the regulations. They have learned what they learned by sitting at the knee of somebody else over a period of time. I have known all kinds of people in the public service who have a very inexperienced grasp of the policies they are supposed to be administering. The only way you can deal with that is by having some systems of negative feedback, so that the people who are normally in charge of a program are aware that the people who are reporting to them do not know. That internal appeal system, I think, is the best and simplest way of doing it.

The Chairman: As you are aware, we have only two boards, the CTC and the CRTC, from which there is a right to appeal to cabinet. Those are quasi-judicial tribunals and so are the other regulatory agencies. Do you differentiate between that type of tribunal, where there is a due process, supposedly, that goes on, an appeal from that type as opposed to the appeal from just the decision of one bureaucrat who is seizing goods that were improperly labelled, or misinterpreting the Customs Act and the Excise Tax Act or whatever?

[Traduction]

retrouvez devant des cas où un fonctionnaire dit «j'interprète la loi de telle façon et telle est ma décision», alors que l'intéressé du secteur privé l'interprète d'une autre façon. Le problème, c'est qu'ils oublient qu'ils doivent continuer à vivre ensemble et que certains fonctionnaires n'aiment pas que les gens passent par-dessus leur tête. Ce qui est encore plus grave cependant, c'est que de nombreux individus du secteur privé pensent que les fonctionnaires n'aimeront pas qu'on s'adresse directement à leurs supérieurs.

Je passe une grande partie de mon temps à me battre contre toutes sortes de mécanismes compliqués et je crois qu'en plus d'encombrer le système judiciaire, le fait de présenter les appels en cour légaliserait beaucoup trop de choses et obligerait les tribunaux à intervenir dans des questions de politiques où ils ne devraient pas intervenir plus que nécessaire. Le fait d'être présenté devant le Cabinet, ou même devant le ministre, politise un processus qui ne doit pas l'être. Encore une fois, d'après mon expérience de sous-ministre, je sais que si l'on fixe certaines normes objectives selon lesquelles les choses doivent être faites dans un laps de temps donné et si l'on rédige les règles le plus clairement possible, puis que l'on donne le droit d'appel au sous-ministre ou au sous-ministre adjoint ou au directeur du programme, afin que l'on puisse vérifier aux échelons supérieurs si un fonctionnaire utilise de façon irrationnelle ou trop subjective les pouvoirs qu'il détient en vertu d'une loi... Prenons l'exemple d'un inspecteur chargé de faire respecter la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation. Il a le droit d'entrer quelque part, de saisir des marchandises et de les garder indéfiniment, 180 jours je crois, sans mandat de perquisition. Il y a une clause dans la Loi qui prévoit les abus de ce genre.

D'un bout à l'autre... vous avez mentionné les inspections de l'environnement et ainsi de suite... Certains fonctionnaires qui occupent des postes subalternes disposent de pouvoirs énormes. Quand on examine en détail la façon dont ils l'exercent et ce qu'ils connaissent réellement au sujet des responsabilités du ministère ou même de leurs propres responsabilités... J'ai rencontré des gens qui n'ont jamais lu la loi qu'ils appliquent ou ses règlements. Ils ont appris ce qu'ils savent en travaillant sous l'aide de quelqu'un pendant un certain temps. J'ai connu toutes sortes de fonctionnaires qui connaissent très mal les politiques qu'ils sont censés administrer. La seule façon de remédier à cette situation est de disposer de certains systèmes de feedback négatif; ainsi, les gens qui sont normalement responsables d'un programme prendront conscience que leurs subalternes ne savent pas de quoi ils parlent. A mon avis, ce système d'appel interne est le moyen le plus simple et le plus sûr.

Le président: Vous savez que nous avons seulement deux organismes, la CCT et le CRTC, qui ont le droit d'en appeler devant le Cabinet. Ce sont presque des tribunaux judiciaires et c'est la même chose pour les autres organismes investis du pouvoir de réglementation. Faites-vous une différence entre ce genre de tribunal, où des procédures légales sont censées avoir cours, un appel de ce genre dis-je, et l'appel au sujet de la décision d'un fonctionnaire qui saisit des marchandises mal

[Text]

Mr. Enemark: Let me put it this way. First of all, there is the appeal under Section 19 of the Federal Court Act, as I recall, from statutory tribunals. Secondly, Air Canada gets in a hassle with the CTC . . .

The Chairman: That is not based on due process . . .

Mr. Enemark: Yes, that is right.

The Chairman: . . . it is illegal.

Mr. Deniger: Denial of natural justice, is it not?

Mr. Enemark: Yes that is an appeal on the basis of the proprieties not the policy. As I say, if Air Canada, for example, runs into a problem with the CTC it has enough manpower and enough money and enough time and enough determination and, one presumes, as a Crown corporation enough contacts, to get its case heard at a senior level and it does not have to worry much about the problem. But Joe Doakes from Upper Rubber Boot, British Columbia, who is operating a small business on a shoestring and has to deal with his local inspector of one sort or another, just does not have access to that. He does not operate under any illusions that if he goes and makes a great hassle with his local member of Parliament, which is the popular way to go, frequently, somewhere down the road he might have some problem with that guy. I do not think the problem is as great as some people fear it is, but the fact that the fear exists is, I think, a problem that parliamentarians ought to address.

• 1200

The Chairman: Just take the case of a person who feels that he has been denied his rights by some petty bureaucrat who has this horrendous power, is not one of the natural reactions to say, let me talk to your superior, and then take it up the line? Even utilizing a member of Parliament?

Mr. Enemark: That is a natural process. I know of at least one public servant who, when approached by people—there was more than one, there was a group—who said, “We do not much like what you have said and we would like to discuss it with the deputy minister or the minister; do you object?”, made it perfectly clear that he would object in the strongest possible way, literally his objection was a threat. I do not think, in the final analysis, he could have delivered on his threat, but his threat was sufficiently real to these people that they never took any action.

The Chairman: If we put in the statute that this person had an appeal to the head honcho in Ottawa, would that protect that person any better?

Mr. Enemark: Yes, I think there is a question—I do not think bureaucrats will generally act contrary to a law or to a clearly stated policy, but if things are left unstated, and they sense that they have their autonomy and they have their responsibility and that sort of thing, then that should be enough. If the parliamentarians say, look, we know that you guys out in the field are competent, and that sort of thing, but as a matter of good, sound public administration, the head

[Translation]

étiquetées ou qui interprète mal la Loi sur les douanes et la Loi sur la taxe d'accise?

M. Enemark: Voici comment je vois les choses. D'abord, il y a l'appel devant des tribunaux administratifs en vertu de l'article 19 de la Loi sur la Cour fédérale, si ma mémoire est exacte. Ensuite, Air Canada a un différend avec la CCT.

Le président: Ce n'est pas fondé sur la procédure légale . . .

M. Enemark: Vous avez raison.

Le président: . . . c'est illégal.

M. Deniger: C'est nier les principes d'impartialité et de loyauté.

M. Enemark: Oui, c'est une question de convenances et non de politiques. Comme je le disais, si Air Canada, par exemple est en conflit avec la CCT, elle dispose d'assez de personnel, d'argent, de temps, de détermination et, je suppose, d'influence pour faire entendre son cas en haut lieu et n'a pas à se soucier beaucoup du problème. Mais Joe Doakes de la firme XYZ, en Colombie-Britannique, qui exploite une petite entreprise avec de minces capitaux et qui a affaire avec un inspecteur local, n'a pas accès à tout cela. Il ne se fait pas d'illusions, et sait très bien que s'il va faire du raffut auprès de son député, ce qui est souvent la façon de faire la plus populaire, il aura probablement des problèmes avec l'inspecteur à l'avenir. Je ne crois pas que le problème soit aussi grave que certaines personnes l'imaginent, mais le fait que cette crainte existe constitue, à mon avis, un problème sur lequel les parlementaires doivent se pencher.

Le président: Prenez le cas d'une personne qui se sent lésée dans ses droits par un petit fonctionnaire qui dispose de cet énorme pouvoir. N'est-ce pas une réaction naturelle que de dire: «Laissez-moi parler à votre supérieur», puis de suivre la filière? Même en passant par son député?

M. Enemark: C'est un processus naturel. Je connais au moins un fonctionnaire qui a été approché par quelqu'un—il y avait plus d'une personne, c'était un groupe. Ils ont déclaré qu'ils n'aimaient pas ce qu'il avait dit et qu'ils voulaient en discuter avec le sous-ministre ou le ministre. Ce monsieur leur a fait comprendre très clairement qu'il s'y opposerait de toutes ses forces. En fait, son objection constituait une menace. Je ne pense pas, en fin de compte, qu'il aurait pu mettre sa menace à exécution, mais elle était assez convaincante pour que ces gens abandonnent leur idée.

Le président: Si la loi dit que cette personne peut en appeler au grand manitou à Ottawa, sera-t-elle mieux protégée?

M. Enemark: Oui, je pense qu'il y a quelque chose là . . . Je ne crois pas que les fonctionnaires agissent généralement à l'encontre d'une loi ou d'une politique clairement établie, mais si les choses sont laissées dans le vague et que les fonctionnaires ont l'impression d'être autonomes et responsables, alors cela leur suffit. Si les députés disent aux fonctionnaires: «Vous êtes très compétents, mais au nom d'une saine administration publique, le chef à Vancouver ou à Victoria ou à Ottawa ou

[Texte]

man in Vancouver or Victoria or Ottawa, or somebody to whom he is immediately accessible, should have a ready knowledge of these kinds of problems as they evolve, then the people further up can get a grasp of exactly how a program is being administered on the ground. But, I will tell you, if you have to live day in and day out, as people in the environmental business do, with one or two people and no clear right set out in law or regulation of a process by which you can follow through on a complaint, there is a tendency just to be quiet, because you might be buying yourself an awful lot more problems than you already have by complaining.

The Chairman: To take you back about this thing about appeals from regulatory agencies, do you feel that we should extend the concept from the CTC and the CRTC to every other federal regulatory agency, the right to appeal to Cabinet?

Mr. Enemark: That is not a question I would want to answer, without a sort of list of all the regulatory agencies and some thought. Some of these things, such as antidumping and a variety of other things, have been very deliberately de-politicized, and I would be very concerned about Cabinet becoming too much a brokerage operation in overriding these things. There is no doubt that there should be some better procedures. The way in which the Canadian Pacific Airlines application to fly in Halifax was rejected by Cabinet, in effect after the airline had already taken steps to go into business, and this sort of thing, without any indication from the government as to what its view of things would be, I think was most unfortunate. Probably if you are going to widen the area of Cabinet review to minimize the amount of political brokerage that is possible to take place in Cabinet, Cabinet ought to have an obligation to set out stated government policies on how it will view things. Does the government favour, for instance, as a public matter, more airline competition in the country? You get one set of vibrations as an airline company and you try to be more competitive, you get it through the CTC and then Cabinet comes out of nowhere, as an example, and says sorry you are not allowed to do that. Why should even the wealthiest of airline companies be forced to spend the \$100,000 that it may take just to get the decision out of the CTC in the first place? So I think you have to look at the two things combined in that area.

• 1205

The Chairman: Could I ask you about suggestions 26, 27 and 28 of our paper, which relate to . . .

Mr. Enemark: I do not have a copy of your paper.

The Chairman: I will just tell you briefly what they are. They relate to federal-federal overlap, federal-provincial overlap, where you have duplication, you have joint jurisdiction, you have the regulated often being torn in two directions, or often you find that there is a hole that has not been filled by either the federal or the provincial or either of the two federal departments. Have you had any experience with this, coming from British Columbia?

[Traduction]

quelqu'un qui est facilement accessible doit connaître immédiatement ce genre de problème au fur et à mesure de son évolution, pour que ses supérieurs puissent savoir exactement comment un programme est administré à la base.» Je vous dirai cependant que si vous avez affaire, bon an mal an, à une ou deux personnes et qu'il n'y a pas de droit clairement défini par la loi ou de réglementation des procédures à suivre si vous avez une plainte, comme c'est le cas des gens dans le domaine de l'environnement, vous aurez tendance à vous taire, parce que vous risquez de vous attirer encore plus d'embêtements en vous plaignant que ceux que vous avez déjà.

Le président: Revenons au sujet des appels contre les organismes investis d'un pouvoir de réglementation. Pensez-vous que nous devrions étendre à tous les autres organismes fédéraux investis d'un pouvoir de réglementation, le privilège dont jouissent la CCT et le CRTC, à savoir le droit d'appel au Cabinet?

M. Enemark: C'est une question à laquelle je ne voudrais pas répondre sans y avoir d'abord réfléchi, et sans avoir une liste quelconque de tous les organismes en question. Certains de ces organismes, comme le tribunal anti-dumping et plusieurs autres, ont été très délibérément dépolitisés et je crains que le Cabinet donne dans l'excès de spéculations politiques. Il doit certainement y avoir de meilleures façons de procéder. Je crois qu'il faut déplorer la façon dont le Cabinet a refusé à la Canadian Pacific Airways, l'autorisation de voler jusqu'à Halifax, alors que cette société avait pris des mesures dans ce sens, sans que le gouvernement lui ait donné quelque explication que ce soit sur son éventuelle décision. Si vous devez élargir le champ d'examen du Cabinet dans le but de minimiser l'éventuelle politiciaillerie qu'on y retrouve, le Cabinet devra probablement établir des politiques gouvernementales très précises sur sa façon de voir les choses. Le gouvernement favorise-t-il, par exemple comme une question d'intérêt public, une plus grande concurrence entre les compagnies aériennes du pays? Une compagnie aérienne, reçoit certaines indications, essaye d'être plus concurrentielle, parvient avec l'aide de la C.C.T., puis subitement le Cabinet lui annonce qu'elle n'a pas le droit de faire ce qu'elle fait. Je voudrais savoir, en premier lieu, pourquoi même la plus riche des compagnies aériennes devrait dépenser les 100,000 \$ nécessaires pour obtenir une décision de la Commission? Je pense que, dans ce domaine, il faut considérer les deux choses à la fois.

Le président: Puis-je vous demander ce que vous pensez des propositions 26, 27 et 28 de notre document portant sur . . .

M. Enemark: Je n'ai pas de copie de votre document.

Le président: Dans ce cas, je vais vous dire brièvement de quoi il s'agit. On y traite de chevauchement fédéral-fédéral ou fédéral-provincial, où on retrouve deux paliers d'autorité et le dilemme qui en résulte une absence d'autorité, les cas où personne ne s'est prononcé ni le fédéral, ni le provincial, ni l'un ou l'autre des deux ministères fédéraux. Avez-vous déjà rencontré des situations de ce genre en Colombie-Britannique?

[Text]

Mr. Enemark: Yes. I guess the two examples I would give you are in the area of misleading advertising, where there is a provincial Trade Practices Act and then there is the federal Combines Investigation Act with sections relating to misleading advertising. You sometimes find the two different police forces in effect arriving on the doorstep at the same time looking for the same files, and they are going to file charges against the same thing. But, in the field, generally there is an accommodation and the problems are fairly minimal.

In many cases the small problems created by overlap are more than made up for by the fact that this is a country bigger than the individual provinces, and sometimes it is very useful having the federal government involved in something in such a way that they can tackle a problem that you cannot get at internally. An example is a misleading ad that appeared in British Columbia but originated in Ontario, and that sort of thing, where you can say, hey, but it is not appearing in Ontario so the Ontario . . .

The Chairman: You are not talking about the federal ads on Confederation, are you?

Mr. Enemark: I think they have been blocked at the Rockies. No, I am thinking of some of the mail order ads that have appeared in British Columbia and are placed, but do not appear, in Ontario. We are really quite stuck, as a province, in prosecuting; it is properly a matter for the federal combines people or a federal presence in that area. On the other hand, we have had, over the last 10 years, successive attempts by provinces and the federal government to do something about the regulation of credit in the sense of standards of disclosure, and so forth, where you have the federal government involved through the Bank Act already and an antiquated statute, the Small Loans Act, which again has not been looked at since 1956 and regulates loans at a rate of 6 per cent—that sort of thing. We went through some years of federal-provincial discussion on this sort of thing. A number of the provinces were quite willing, I think, to vacate large areas to the federal authority, but the federal government was never able to marshal a sufficient amount of political will actually to get an act in place. So there are some . . .

The Chairman: This is part of the mandate to the Economic Council in 1978 granted by the first ministers' conference, to look into the whole area of duplication overlap.

Mr. Enemark: Yes, but I mention in my brief that the British Columbia government took the lead in the drafting of a western premiers' task force report on constitutional trends, which got into a lot of that area. Once people actually got in and looked at it, the problems were a lot less severe than some people thought. I do not think it is a big problem.

Where the problems arise is where federal draftsmen use a vague phrase like "deleterial substance" in the Fisheries Act,

[Translation]

M. Enemark: Oui. Je pourrais vous citer deux exemples dans le domaine de la publicité trompeuse. Dans ce cas, il y a la Trade Practices Act (loi sur les pratiques commerciales) de la province et la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions qui relève du fédéral et dont certains articles portent sur la publicité trompeuse. Vous pouvez retrouver en même temps, sur le pas de la porte, les deux forces policières chargées de faire respecter la loi, venues consulter les mêmes dossiers et portant plainte pour les mêmes infractions. Dans ce domaine, cependant, il y a généralement une entente et les problèmes sont relativement minimes.

Dans bien des cas, les petits problèmes créés par le chevauchement sont largement rachetés par le fait que notre pays est plus grand que chaque province, et il est parfois très utile que le gouvernement fédéral se mêle de quelque chose, parce qu'il peut régler un problème que vous n'arrivez pas à solutionner de l'intérieur. Un exemple est celui d'une annonce trompeuse qui a été publiée en Colombie-Britannique, mais qui provenait de l'Ontario. C'est le genre de chose devant laquelle on s'exclame, mais elle n'est pas publiée en Ontario, alors cette province . . .

Le président: Vous voulez parler de la publicité du fédéral sur la confédération?

M. Enemark: Je crois que cette publicité n'a pas franchi les Rocheuses. Non, je pense à certaines annonces de ventes par correspondance publiées en Colombie-Britannique et qui sont placées en Ontario sans y être publiées. En tant que province, nous sommes réellement limités pour les poursuites; c'est une question qui relève bel et bien des fonctionnaires chargés des coalitions ou d'autres fonctionnaires fédéraux. D'autre part, depuis une dizaine d'années, il y a eu différentes tentatives de la part des provinces et du gouvernement fédéral pour revoir le règlement sur le crédit, pour ce qui est des normes sur la divulgation de certains renseignements. Le gouvernement fédéral s'est déjà manifesté dans ce domaine par la Loi sur les banques, et par un vieux statut, la Loi sur les petits prêts qui n'a pas été révisée depuis 1956 et qui établit à 6 p. 100 le taux sur les prêts (. . .) Il y a eu des discussions fédérales-provinciales sur ce genre de sujets pendant quelques années. Plusieurs provinces étaient toutes disposées, je crois, à laisser beaucoup de place au fédéral, mais ce dernier n'a jamais été capable de disposer d'une force politique assez grande pour faire adopter une loi. Ainsi, il y a certains . . .

Le président: La conférence des premiers ministres en 1978 a confié au Conseil économique le mandat d'étudier tout le domaine du chevauchement de l'autorité.

M. Enemark: Oui, mais j'ai mentionné dans mon mémoire que le gouvernement de la Colombie-Britannique avait pris la tête dans la rédaction du rapport du groupe de travail des premiers ministres de l'Ouest sur les tendances constitutionnelles; ce groupe a beaucoup travaillé dans ce domaine. Une fois que les gens ont commencé à considérer les problèmes de l'intérieur, ils se sont rendu compte qu'ils étaient beaucoup moins graves qu'ils ne les avaient imaginés. Je ne crois pas que ce soit un problème important.

Les problèmes se posent lorsque les législateurs fédéraux emploient un terme vague comme «substances nuisibles» dans

[Texte]

and that comes up against justifiable provincial concerns in the area of forest management or, to some extent, fisheries management or recreational management or other aspects of water management. The federal government, as I say, uses what is a very vague phrase and then hangs substance on that by regulation and by policy and sometimes by insensitive administration.

• 1210

The Chairman: Do you have any solutions for us in this area? Do we institutionalize the process, some of our suggestions related to paramountcy for one agency? We have also looked at the person who is torn—say the polluter, or whatever—can the polluter go, say, to arbitration to have these two bodies settle their own dispute? Have you given any thought to that type of thing?

Mr. Enemark: No, not an awful lot. I think, as much as anything, it simply requires a lot more political goodwill between the two levels of government to arrive at a solution. Unfortunately, fed-bashing is too engrained a trait of some provinces to get that kind of co-operation on a continuing basis. None of the solutions are absolute nor are they panaceas, but there are a raft of things that can be done there.

One of the things that could be done, frankly, would be for the federal government to show a little restraint in some of the things it does constitutionally. There has been a very considerable enlargement of some federal powers over the last 15 or 20 years . . .

The Chairman: For example?

Mr. Enemark: . . . the Fisheries Act is the example I would use, but there are others.

The Chairman: Have you had many complaints from the private sector that they are being torn by two different bodies in two different directions?

Mr. Enemark: That is one of the things that brought me a good deal of chagrin as the director of de-regulation in British Columbia. There is a lot of rhetoric out there in the private sector, but when you start saying give me some cases that we can look at, we found it very difficult to get down to really a large number of good cases. The people who put together the best case I saw was the Council of Forest Industries of British Columbia, which is torn between the federal jurisdiction in the area of fisheries and provincial requirements with respect to forest management practices, land use practices, and that sort of thing. Then, again, when we started looking at some of the problems, we found that you would not have a problem in one part of the province because, literally, the head forester in that part of the province worked well with his federal counterpart and in other areas they might not work so well together. The ways of sorting out those problems are imperfect, but they get down to personnel matters.

[Traduction]

la Loi sur les pêcheries, et que cela va à l'encontre de préoccupations provinciales justifiables dans le domaine de l'aménagement forestier ou, dans une certaine mesure, de l'aménagement des pêches, ou de l'administration des loisirs ou dans d'autres aspects de la gestion des eaux. À mon avis, le gouvernement fédéral utilise un terme très vague puis lui donne un sens précis au moyen de règlements, de politiques et parfois, d'administrateurs insensibles.

Le président: Pouvez-vous nous proposer des solutions dans ce domaine? Devons-nous institutionnaliser le processus, certaines de nos suggestions liées à la prépondérance d'un organisme? Nous avons également étudié le cas de l'intéressé qui est tiraillé entre deux autorités, par exemple le pollueur, ou n'importe qui . . . peut-il aller en arbitrage et demander que les deux paliers règlent d'abord leur différend? Avez-vous pensé à ce genre de chose?

M. Enemark: Non, pas tellement. Je pense qu'il faut simplement beaucoup de bonne volonté politique entre les deux paliers de gouvernement pour trouver une solution. Malheureusement, la critique systématique du fédéral est trop ancrée dans l'esprit de certaines provinces, pour parvenir à ce genre de coopération de façon permanente. Il n'y a ni solution absolue, ni panacée, mais il y a un tas de choses qui peuvent être faites.

Franchement, l'une d'elles serait que le gouvernement fédéral fasse preuve d'un peu de retenue dans certaines des choses qu'il fait dans le cadre de la Constitution. Les pouvoirs du gouvernement fédéral ont été considérablement élargis dans certains domaines depuis 15 ou 20 ans . . .

Le président: Par exemple?

M. Enemark: . . . la Loi sur les pêcheries, mais il y en a d'autres.

Le président: Se plaint-on souvent dans le secteur privé d'être déchiré entre deux forces contradictoires?

M. Enemark: C'est une des choses qui m'ont beaucoup déçu en tant que directeur de la déréglementation en Colombie-Britannique. Le secteur privé fait beaucoup de polémiques sur ce sujet; cependant, quand vous lui demandez des cas précis sur lesquels vous pouvez vous pencher, il est très difficile d'obtenir un nombre suffisant de bons cas. Le meilleur cas présenté est celui du Conseil des industries forestières de Colombie-Britannique, qui est tiraillé entre les autorités fédérales en ce qui concerne les pêcheries et les exigences du gouvernement provincial au chapitre des pratiques d'aménagement forestier, de l'utilisation des terres, et ainsi de suite. Quand nous avons commencé à étudier certains problèmes, nous avons constaté qu'il n'y avait pas de problème dans une partie de la province, parce que le garde-forestier en chef s'entend bien avec son collègue fédéral, alors que ce n'est pas le cas dans d'autres régions. Les moyens de départager ces problèmes ne sont pas parfaits, mais tout se réduit habituellement à des questions de personnel.

[Text]

The Chairman: You do not see any way of institutionalizing some process for settling those disputes? Ad hockery is probably as good as we are going to get?

Mr. Enemark: Yes, ad hockery, but I think at a more senior level. Again, a lot of people, small forest companies, get caught in the middle and they do not want to squawk. If you wrote in some rights of appeal so that you could get yourself a hearing, at a more senior level, I think the senior people and departments would be more aware of exactly the kinds of problems they have at the bottom. There is an awful lack of awareness at the top of some of the real problems in the field.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Milligan: Mr. Enemark, I am just trying to get a hold on the essential message behind all this. You have cautioned that the committee should be very careful in approaching some of the suggestions and some of the suggestions of academics, and this, of course, reflects on all the suggestions of academics. You have spoken in favour of a fairly broad use of the sunset mechanism for actual termination as opposed to just triggering a review of virtually all regulatory legislation.

Mr. Enemark: I am sorry, Mr. Milligan, I do not see the difference. I do not think any review is going to be triggered unless it is done against the prospect that the thing is going to die; anything else, I think, is artificial and really would be a sham.

Mr. Milligan: That is an important point, because there are "sunset clauses" that would merely require the minister to carry out a review, table it in Parliament and allow for parliamentary review. You are suggesting that, in the absence of a threat of termination, that really would not be a very effective mechanism.

• 1215

Mr. Enemark: It leaves the foxes in charge of the hen house, that is all. I have had to some extent—Mr. Deniger has left—some of the same experience Mr. Deniger has had as a ministerial assistant, then he became a member of Parliament and I became a deputy minister and I must admit that I have a great deal of sympathy with the lack of control parliamentarians have, and there is no way of getting things back before Parliament. Once they write out the statute it is carte blanche and it is forever. Forever is a long time.

Mr. Milligan: All right then, just recapping: be rather sceptical about some of the process-related suggestions in the discussion paper, especially those that would put any sort of great weight on an ex ante review; considerable emphasis on the use of sunset as a means of pulling things back before Parliament for a reassessment. If you were in a position of having the privilege of, let us say, doing a first draft of the report of this committee, or advising the members on what advice they might provide to the federal government on what the priorities should be for regulatory reform, other than the sunset and a caution on ex ante, what would be the major

[Translation]

Le président: Vous ne voyez donc pas de moyen d'institutionnaliser un processus de règlement de ces différends? Les nominations de commissions spéciales sont probablement la meilleure solution à laquelle nous arriverons?

M. Enemark: Oui, les commissions spéciales, mais à un niveau supérieur. Là encore, bien des gens, les petites sociétés d'exploitation forestière par exemple, sont pris entre deux feux et ne veulent pas crier. Si vous ajoutiez un droit d'appel de façon à ce qu'ils puissent avoir audience, à un niveau supérieur, je crois que les directions autant que les ministères seraient plus au courant de la sorte de problèmes qu'il y a à la base. C'est terrible de voir à quel point les hauts fonctionnaires ne savent rien des problèmes très réels qui existent sur place.

Le président: M. Milligan.

M. Milligan: M. Enemark, j'essaie de percevoir l'essentiel de votre message. Vous avez conseillé à ce comité d'être très prudent dans l'étude de certaines propositions et plus particulièrement de certaines propositions des théoriciens, et cela bien sûr rejaillit sur toutes les propositions des théoriciens. Vous préconisez l'usage assez répandu du mécanisme de la temporisation pour l'abrogation de fait, par opposition à la simple révision de presque toute la réglementation.

M. Enemark: Je m'excuse, M. Milligan, mais je ne vois pas la différence. Je ne crois pas qu'une révision puisse être déclenchée, à moins que ce ne soit dans la perspective que la chose va disparaître; à mon avis, toute autre façon de procéder serait artificielle et ne serait qu'une imposture.

M. Milligan: C'est un point important, parce que certaines «mesures de temporisation» n'ont besoin que d'être examinées par le ministre et déposées devant la Chambre pour faire l'objet d'une révision parlementaire. Vous laissez entendre qu'à moins d'une menace d'abrogation, le mécanisme ne serait pas très efficace.

M. Enemark: C'est enfermer le loup dans la bergerie, c'est tout. J'ai vécu sensiblement la même expérience que M. Deniger (il est parti maintenant), lorsqu'il était adjoint parlementaire, puis par la suite, lorsqu'il est devenu député et que je suis devenu sous-ministre. J'avoue que j'éprouve beaucoup de compassion pour les parlementaires à cause du manque de contrôle avec lequel ils doivent composer, et il n'y a pas de moyen pour ramener les choses devant le Parlement. Une fois que la loi est écrite, cela laisse carte blanche et pour toujours. Ça dure longtemps toujours.

M. Milligan: Bon, récapitulons. Il faut considérer avec un certain scepticisme quelques-unes des propositions du document de travail, particulièrement celles qui accordent une grande valeur à la révision avant le fait et accorder une grande importance à la temporisation comme moyen de ramener les choses devant le parlement pour les faire réévaluer. S'il vous était donné de rédiger une première ébauche du rapport de ce comité, ou de conseiller ses membres sur les recommandations qu'ils peuvent faire au gouvernement fédéral au sujet des priorités de la réforme de la réglementation, exception faite de la temporisation, et après une mise en garde contre la révision

[Texte]

points you would suggest? Where could the government most effectively focus its efforts, keeping in mind what is likely to be politically acceptable and feasible?

Mr. Enemark: On a massive incentive program for public service managers to manage better; a massive program for departments to finance much better training of first- and second-line supervisors in the public service; thirdly, a massive effort to communicate better within departments, and from departments to their customers, what exactly it is the department is doing or trying to do in administering programs.

Mr. Milligan: One final question. This committee has asked virtually all departments and agencies a standard question. That question was, could you identify any internal government policies or parliamentary procedures that have the effect of impeding regulatory reform?—exactly the problem of adverse incentives. Without exception, if I remember correctly, nobody has identified any government policies or parliamentary procedures that constitute impediments or obstacles to reform to the hard-nosed evaluation of existing activity. Do you have any comment? The implication members might draw from that, I think, would be that, in fact, this problem you speak of does not exist at the federal level, there are no impediments from internal policies.

Mr. Enemark: I think you have made my case on sunset for me.

The Chairman: Mr. Kane.

Mr. G. Kane (Special Adviser to the Committee): Just one question of clarification, and this goes back to the heightened role for Parliament in all this. I believe I recall your saying earlier on that one of the problems would be a lack of resources, particularly human resources from the parliamentary perspective. I am wondering whether you are talking in terms of increased resources in a member's own office, or in a parliamentary committee structure. Could you be more precise about where the resources should be?

Mr. Enemark: Yes. I think the resources ought to be resources of Parliament. I say that because there should be I think, a greater sense of continuity amongst these people involved in oversight. Secondly, I think MPs probably already have sufficient resources devoted to the clipping of *The Globe and Mail* each morning, and there is a terrible problem, I think, that many members of Parliament, if they are given that kind of resource, will use it in that kind of way. I guess the kind of people you are going to get and the kinds of salaries you can pay at that level are not adequate. But I think if you built a parliamentary staff of expertise you could pay the kind of money and get the quality of people—the calibre of experience, I guess, would be the word I would use—equivalent to the kinds of people you are examining in the departments. But the kinds of people that MPs are likely to hire, and the tasks they are likely to do, I suspect, would result in a fairly shallow review, and perhaps an overly partisan review. I guess some

[Traduction]

avant le fait, quelles seraient vos principales propositions? Dans quel domaine le gouvernement pourrait-il concentrer efficacement ses efforts, sans perdre de vue ce qui est politiquement acceptable et faisable?

M. Enemark: Il devrait concentrer ses efforts sur un programme massif d'encouragement destiné aux cadres supérieurs de la fonction publique afin qu'ils améliorent leur gestion, sur un programme massif à l'intention des ministères pour qu'ils financent un meilleur programme de formation des cadres inférieurs et intermédiaires de la fonction publique, et troisièmement faire un grand effort pour améliorer la communication dans les ministères et entre les ministères et leurs clients, afin que l'on sache exactement ce que fait le ministère, ou ce qu'il essaie de faire, lorsqu'il administre des programmes.

M. Milligan: Une dernière question. Ce comité a posé la même question à presque tous les ministères et organismes: Pouvez-vous déterminer quelles sont les politiques gouvernementales internes ou les procédures parlementaires qui entravent la réforme de la réglementation? (...) Exactement le problème de l'effet contraire. Si ma mémoire est bonne, personne, sans exception, n'a découvert de politiques gouvernementales ou de procédures parlementaires constituant une entrave ou un obstacle à la réforme, à l'évaluation sérieuse de la réglementation actuelle. Avez-vous des commentaires à faire là-dessus? Je crois que les membres du comité pourraient retenir de ceci que le problème dont vous parlez n'existe pas en réalité au niveau fédéral, que les politiques internes n'empêchent rien.

M. Enemark: Je crois que vous avez justifié mon plaidoyer sur la temporisation.

Le président: M. Kane.

M. G. Kane (conseiller spécial auprès du comité): Il y a encore un point que je voudrais éclaircir. C'est au sujet du rôle plus important du Parlement dans tout cela. Je crois me rappeler que vous avez dit plus tôt qu'un des problèmes serait le manque de ressources, et particulièrement de ressources humaines dans le cadre parlementaire. Je me demande si vous parlez d'augmenter le personnel du bureau des députés ou des comités parlementaires? Pouvez-vous préciser où vous placez ces ressources?

M. Enemark: Je crois que ce devrait être des ressources attribuées au Parlement. Je dis cela parce que je crois qu'il devrait y avoir un plus grand esprit de continuité chez les gens affectés à la révision. Ensuite, je suis d'avis que les députés ont déjà suffisamment de personnel chargé d'éplucher, le *Globe and Mail* chaque matin; je crois aussi qu'un problème terrible se poserait: plusieurs députés emploieraient le personnel supplémentaire à ce genre de tâches, si on le leur accordait. Je pense que le genre de personnes qui seront engagées et les salaires qui seront versés à ce niveau ne conviennent pas. Je crois cependant que si vous rassembliez un personnel parlementaire spécialisé, vous pourriez payer les salaires qui conviennent et obtenir des employés de qualité, des gens du même calibre que les personnes dont vous scrutez le travail dans les ministères. Cependant, je crains que le genre de personnes que les députés sont susceptibles d'engager et le genre de tâches qu'ils leur confieraient... Étant donné le genre de personnes

[Text]

adjunct to the parliamentary library is not what I have in mind, but, as I say, some considerable staff that, with some continuity, would be associated with Parliament and with the independence of Parliament.

• 1220

The Chairman: Margot Priest.

Miss Margot Priest (Special Adviser to the Committee): To go back to your question of the cost to private industry of filling out forms, and so on, and the possibility of the government's taking over some of the cost that is involved to the firms, I can hear the screams from Treasury Board. I was wondering whether you had any awareness of, or any comments to make on, something I believe has been going on in the U.S. and that is a paper burden budget, in that a department is limited to how much of a burden it can impose on the private sector it deals with in terms of filling out forms.

Mr. Enemark: Do you know that, exclusive of taxation forms, the American government uses fewer public forms than does the Government of British Columbia? It is because in 1942, at the beginning of the Second World War, somebody had the wisdom to impose on the federal government a proper forms control program, which it continues to this day. Most governments do not have anything like that and things just get away.

The Chairman: How does it work?

Mr. Enemark: I do not know.

Miss Priest: It works through the Office of Management and Budget and the General Accounting Office, depending on whether it is an executive agency or an independent agency. I believe there is something here in Treasury Board that is beginning to look at that. Furthermore, as I understand it, through the Office of Management and Budget there is put on the departments some sort of budget, it is a notional budget but is the cost they can impose in terms of the forms they want filled out.

Mr. Enemark: That may have the impact of causing some constraint on it, but it does not do anything, on the other hand, to improve the quality of information you are getting back. I do not claim to have done any kind of scientific sample, but I have seen enough scraps of evidence here and there, I think, to call into question the quality of data that is being gathered and, as far as I am concerned, will always be gathered if some businessman is called upon, in effect, to bear a taxation load of an extra \$100 or \$200 every month to fill out a damn form that he really does not have to complete.

The Chairman: I can agree. I just want to get this on the record. Having worked on a board of trade committee on paper burden, we found that a number of people took exactly

[Translation]

que les députés embaucheraient probablement et les tâches qu'elles rempliraient, nous aboutirions à un réexamen assez superficiel et peut-être excessivement partisan. Je ne songe pas à augmenter les documents de la Bibliothèque du Parlement, mais bien à un nombre considérable de personnes qui collaboreraient en permanence et qui veilleraient à la neutralité du Parlement.

Le président: Margot Priest.

Mlle Margot Priest (conseiller spécial auprès du comité): Pour en revenir à la question que vous avez soulevée au sujet des coûts que l'entreprise privée doit assumer en raison des nombreux formulaires à remplir, etc., et de la possibilité de voir le gouvernement prendre à sa charge une certaine partie de ces coûts, j'entends déjà les objections du Conseil du Trésor. Je me demandais si vous étiez au courant de ce qui existe aux États-Unis ou si vous aviez des commentaires à faire à ce sujet: il s'agit d'un budget de la paperasserie, c'est-à-dire qu'un ministère est limité quant à la quantité de paperasserie qu'il peut imposer aux entreprises privées avec lesquelles il fait affaire.

M. Enemark: Exception faite des formulaires d'impôt, saviez-vous que le gouvernement américain utilise moins de formulaires destinés au public que le gouvernement de la Colombie-Britannique? Il se trouve qu'en 1942, au début de la Seconde Guerre mondiale, quelqu'un a eu la sagesse d'imposer au gouvernement fédéral un programme rationnel pour le contrôle des formulaires, et qu'il est encore appliqué. Or, la plupart des gouvernements n'ont aucun programme de ce genre et les formulaires se multiplient insidieusement.

Le président: En quoi consiste ce programme?

M. Enemark: Je ne sais pas.

Mlle Priest: Ce programme est mis en application par l'entreprise de l'Office of Management and Budget (Gestion et budgets) et du General Accounting Office (Comptabilité générale) selon la nature de l'organisme en question (exécutif ou indépendant). Je crois qu'au Conseil du Trésor on commence à étudier cette possibilité. Je crois comprendre que l'Office of Management and Budget établit une sorte de budget à l'intention des ministères; il s'agit d'un budget type, mais il représente les coûts que l'on peut faire assumer aux entreprises au chapitre des formulaires.

M. Enemark: Il se peut que ce procédé ait pour effet de créer quelques restrictions budgétaires, mais il ne fait rien pour améliorer la qualité de l'information obtenue. Je ne prétends pas avoir fait de l'échantillonnage scientifique, mais j'ai vu suffisamment de bribes de preuves un peu partout pour me permettre de soulever la question de la qualité des données qui sont recueillies à l'heure actuelle et qui, d'après moi, le seront toujours. En effet, comment voulez-vous que se comporte un homme d'affaires dont on exige qu'il dépense \$100 ou \$200 de plus par mois pour remplir un sacré formulaire qu'il n'a vraiment pas besoin de remplir?

Le président: J'en conviens. Je veux seulement que ceci figure au compte rendu: j'ai siégé au comité du Bureau du Commerce sur la paperasserie et nous avons constaté qu'un

[Texte]

that attitude—I have a form to fill out, what can I get by with? It has to be between 20 and 60; I will put down a 40—I do not know what it is, I am not going to look in my records to dig out the exact figure. That seemed to be a common reaction to forms.

Mr. Enemark: And part of it is that people sit down and draft a form without any thought of the cost of compliance, for instance. Yet there is some information requested which is sad that you could sit down and figure out how it could be done in the cheapest possible way. You could ask for some financial information in the way in which you know the guy sets up his financial books, or the normal way in which people set up their financial books; it is easy to abstract that kind of information. But when you ask for information that requires him to go through a lot of complicated figuring to comply, then your level of compliance is going to decrease. I think if you cause the department to cost out the cost of completion, they would say, they, by dropping these two questions we can lower the cost of compliance from \$100 to \$50 and lower the quality of the data we need by 4 per cent. You would make those kinds of trade-offs, and I think they are rational. But, right now, governments view information provided by people, or forms filled out by people, as cost-free and they are not cost-free. The question is, as a matter of sound public policy, who should bear this cost? The individuals, relatively few in the country, should they bear them? Or are these things a public good that the entire public should bear them? I think it is self-evident, that the public, if it wants the information or if its servants in the government want the information, should be prepared to pay for it.

Miss Priest: However, as a first step, there might be something to be said for forcing the government at least to get the information in the cheapest possible way.

Mr. Enemark: Yes, but again I get back to incentives. You start as a senior manager seeing \$5 million or \$10 million a year going down the tube, paying for information, and you are going to start saying, just a second here, let us have a careful look at that—that is the incentives causing managers to manage.

• 1225

Mr. Milligan: Picking up this theme of incentives again, there is an impression that much of the federal government's progress in the area linked to regulatory reform, such as the SEIA program evaluation system, which encompasses regulatory programs, is a sort of regulation of the regulators or regulation of regulation, that it puts hoops on barrels. It may have impeded regulation, it may have increased the internal cost, it may have had offsetting benefits, but it is not—Let me go back and state that failure to comply with some of these eternal government regulatory requirements, that is, regulating its own activity, may result in problems for certain officials. But it was not clear that there really was an effective audit of these systems or that there would be any penalties attached for failing to comply, so we do not have negative incentives. We do not have punishment for not complying. And

[Traduction]

certain nombre de personnes ont exactement cette attitude—Je dois remplir un formulaire, quelle est la réponse plausible? Ça doit être entre 20 p. 100 et 60 p. 100, je vais répondre 40 p. 100—je ne sais ce qu'il en est au juste et je ne vais pas fouiller dans mes documents pour trouver le chiffre exact. Il semble que ce soit une réaction générale à l'égard des formulaires.

M. Enemark: En outre, il y a des personnes qui remplissent des formulaires sans penser, par exemple, à ce que cela leur coûte. Pourtant, dans le cas de certains renseignements, on devrait pouvoir calculer comment les donner de la façon la plus économique possible. On peut demander certains renseignements de nature financière, tout en respectant la manière dont un particulier établit ses documents comptables ou la façon habituelle dont ces derniers sont établis; c'est facile de résumer ce genre de données. Mais lorsque les renseignements voulus obligent quelqu'un à faire un grand nombre de calculs pour s'exécuter, alors le nombre de réponses diminue. Si l'on demandait à un ministre donné d'évaluer ce que cela coûte de remplir des formulaires, il répondrait—en laissant tomber ces deux questions-là, il est possible d'en faire passer le coût de 100 \$ à 250 \$ et de diminuer ainsi la valeur des données voulues de 4 p. 100. On fera sans doute ce genre de choix et je pense qu'ils sont logiques. Mais pour l'instant, le gouvernement considère que les renseignements fournis par le public ou les formulaires qu'il remplit ne coûtent rien mais c'est faux. Une question se pose, du point de vue de la politique générale qui devrait payer les frais? Des particuliers, relativement peu nombreux? Ou ces renseignements sont-ils un bien public dont la collectivité devrait assumer les coûts? Il va de soi que si le public ou les fonctionnaires veulent obtenir ces renseignements, ils devront être prêts à en payer le prix.

Mlle Priest: Il y a peut-être lieu de forcer d'abord le gouvernement à obtenir ces renseignements de la manière la plus économique possible.

M. Enemark: Oui, mais je reviens de nouveau à l'incitation. En tant que cadre supérieur, on commence par voir que 5 millions ou 10 millions de dollars disparaissent chaque année pour recueillir des données, et on se dit minute! il va falloir examiner attentivement cette question—mais ces dépenses, c'est ce qui fait que les administrateurs administrent.

M. Milligan: Pour continuer avec ce thème de l'incitation, on a l'impression qu'une grande partie des progrès que le gouvernement a accomplis dans le domaine de la réforme de la réglementation, comme le système AISE pour l'évaluation des programmes, y compris les programmes de réglementation, constitue une sorte de réglementation des réglementateurs ou une réglementation de la réglementation, on n'en sort pas. Cela peut avoir freiné la réglementation, augmenté les coûts internes ou comporté des compensations, mais ce n'est pas le cas; permettez-moi de vous rappeler qu'on fait des difficultés parfois aux fonctionnaires qui ne se plient pas à ces éternelles exigences gouvernementales en matière de réglementation. Toutefois, il n'est pas évident qu'on ait véritablement procédé à une vérification efficace de ces systèmes ou qu'on ait prévu des pénalités pour ceux qui ne se conforment pas aux règle-

[Text]

we have not heard about any positive incentives, in fact, we have talked about very little in the way of positive incentives. Do you have any views on the benefits of using a sort of internal regulatory control as opposed to using positive incentives or rewards for engaging in certain activity? Do you think it should focus on one or the other, or should it be a mixture?

Mr. Enemark: Two points. First of all, I do not know why a Department of Justice draftsman would start to draft anything until he had seen a socio-economic impact analysis. It strikes me that, whatever the system, there are certain conditions precedent right now to getting regulations drafted. You have to get an interdepartmental discussion, you have to have a Cabinet minute, all these sorts of things, and this is just one more thing that you add to the piece of paper before a draftsman puts pen to paper, so I do not know how something would get out of the system without complying.

The other problem, if you want to talk about negative incentives, is that Parliament and government set down policies and, as you say, there is a fear sometimes that public servants do not implement the policies they are supposed to be implementing. That, again, is because of the fact that the only way you can fire anybody, in most governments, is to catch them stealing. That is probably not enough. You cannot, frequently, hold somebody accountable for not properly enforcing policies that are not properly stated in the first place. So, if there is a requirement that a SEIA be filed then a SEIA has to be filed, and if there is not, then somebody should be held accountable for it. If that means that he finds employment elsewhere, I guess that is the way it has to be.

There is no point in being less than blunt in these things. These are serious matters. You muck something up in government—The leverage you have as a bureaucrat on the private sector is absolutely immense, and the difference in the drafting of a regulation between “and” and “or” can be catastrophic. There should be a lot more accountability for things, but it is hard to be held accountable against what are frequently very subjective objectives and standards. Throughout the piece, I keep going back and saying, government should rationally set objective standards and people should be obliged to meet those objective standards. You do that by more policy booklets, better standards of regulatory drafting and procedural communications—all that sort of thing. But, right now, there is a lot of vagueness out there that allows people, in fact, to get away with murder.

• 1230

The Chairman: Are there any other questions?

Just in closing, are there any areas you want to touch on where our questions have not focused or where you feel we have maybe missed the point?

Mr. Enemark: I would like to reiterate that the reason why there is some concern for regulatory reform now, is that in the

[Translation]

ments. Il n'existe pas de mesure pour les décourager mais on n'a rien prévu non plus pour les encourager. En fait, nous n'avons presque pas parlé de ce genre de motivation. Avez-vous des opinions sur les avantages qu'il y aurait à recourir à une sorte de contrôle interne en matière de réglementation plutôt qu'à des incitations ou à des récompenses pour faire exécuter une tâche donnée? Croyez-vous qu'il faudrait adopter l'un plutôt que l'autre ou une combinaison des deux serait-elle souhaitable?

M. Enemark: J'ai deux points à soulever: tout d'abord, je ne vois pas pourquoi un rédacteur du ministère de la Justice commencerait à rédiger quelque règlement que ce soit avant d'avoir pris connaissance d'une analyse sur l'impact socio-économique. Quel que soit le système, il existe des conditions préalables à la rédaction de règlements. Il faut avoir des entretiens interministériels, un procès-verbal du Conseil des ministres et tout un ensemble d'éléments qui viennent progressivement s'ajouter au texte avant que le rédacteur ne se mette à l'œuvre; je ne vois pas comment on peut arriver à éviter ces étapes.

Abordons ensuite le problème de la motivation négative: le Parlement de l'État établit des politiques et, comme vous l'avez fait remarquer, on craint parfois que les fonctionnaires n'appliquent pas les règlements qu'ils sont censés appliquer. Ils peuvent le faire impunément parce que le vol est le seul motif qui puisse justifier le congédiement d'un fonctionnaire dans la plupart des institutions gouvernementales. D'une part, ce motif est probablement trop restrictif. D'autre part, il est souvent impossible d'accuser quelqu'un de ne pas faire observer des règlements qui sont mal énoncés. Si une AISE s'impose, il faut la demander, et si on ne procède pas à cette analyse, il faut qu'il y ait un responsable. Et si cette omission se traduit par un congédiement, c'est dans l'ordre des choses.

Il n'y a aucune raison de mâcher ses mots car ce sont là des affaires importantes. On sabote les affaires de l'État. L'impact d'un fonctionnaire sur secteur privé est absolument énorme et utiliser un «et» au lieu d'un «ou» lorsqu'on rédige un règlement peut avoir des conséquences désastreuses. On devrait tenir les fonctionnaires beaucoup plus responsables de ce qu'ils font, mais il est difficile de demander des comptes à quelqu'un au sujet d'objectifs et de normes qui sont souvent très subjectifs. Je n'ai jamais cessé de répéter que l'État devrait fixer en toute logique des normes objectives et que les fonctionnaires devraient être obligés de les respecter. On peut y arriver grâce à un plus grand nombre de brochures sur la réglementation, de meilleures normes de travail pour la rédaction de la réglementation et de la communication des directives—et tout ce qui s'ensuit. Mais à l'heure actuelle, il y a beaucoup d'imprécision ce qui permet de faire n'importe quoi impunément.

Le président: Avez-vous d'autres questions?

Au terme de cette discussion, désirez-vous aborder certains domaines qui n'ont pas été abordés ou dont, à votre avis, nous sommes peut-être éloignés?

M. Enemark: Je voudrais vous rappeler les raisons pour lesquelles nous nous intéressons maintenant à une réforme de

[Texte]

last 20 years there has been a massive growth in government regulations. That growth is not, I do not think, going to be duplicated in the future. We now know enough of how these programs are being run and implemented that the next step should be some method of going back and saying well, we did not put these things through an ex ante analysis, or any kind of analysis, when we drafted them and Parliament approved them over the past 20 or 30 years, now we should develop some methods of going back and looking at some of these things. I guess the next step I would suggest the committee take is to get down and start looking at the administration of a few programs. Go back and look at the second reading speeches of the minister and the undertakings he gave to Parliament in the administration, and this sort of thing, and then look at how things are in the real world, five, ten fifteen or twenty years later. I think that would be very instructive for the committee in drafting its recommendations. Look carefully to interplay between the certainty, presumably, of a statute and its regulations and the reality of administration, and try to quantify and describe the role of public servants in interpreting, on an ongoing basis, the evolution of policy.

In the B.C. government, one of our tasks was to repeal statutes. Unfortunately we—well, we will not go into that. We did have an unfortunate experience. We found a statute that allowed for the incorporation of rural telephone companies. It had been used once since it was passed in 1912. We said to the departments, really, given what has happened in communications in the last 60 years, 70 years, maybe this statute is outdated. Oh, no, no, no, we cannot repeal that, cannot repeal that. A statute that has been used once in 70 years one has to think is not much needed anymore. On the other hand, people make their argument, well, something that has only been used once in 70 years is not causing anybody any problems, either. You are going to run into that kind of argument throughout.

We found another statute, which we all agreed was an infringement of civil rights and ought to be repealed, and everything. When we raised it with the department, we found that nobody in the department realized that they were responsible for the statute, nobody had ever heard of the statute, we had to go back to press clippings to find out the purpose the legislature had in mind in passing it in the first place. When we said, that need is not there anymore, the department said yes, but we have had another look at this and we can use it for a whole other purpose, we will not agree to its repeal. You are into those kinds of things and, again, you have to start looking at the administration of some of these.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: One of the things you just brought up was setting the standards objectively. I just wanted to comment upon something that has not been commented on yet, that is that one of the objectives or standards you talked of extensive-

[Traduction]

la réglementation: au cours des 20 dernières années, la réglementation gouvernementale a connu une croissance considérable et je ne crois pas que cette poussée se répétera à l'avenir. À l'heure actuelle, nous connaissons suffisamment la manière dont ces programmes sont administrés et mis en application et il nous faut maintenant passer à l'étape suivante. Vu que ces règlements n'ont pas fait l'objet d'une analyse avant le fait, au moment de leur rédaction et lorsque le Parlement les a adoptés, il y a plus de 20 ou 30 ans, il serait temps que nous en analysions un certain nombre. Je propose que le comité examine la façon dont quelques-uns d'entre eux sont administrés. Il faut retrouver les interventions du Ministre à la deuxième lecture, les engagements qu'il a pris auprès de la Chambre à cette époque et puis considérer l'actuelle réalité après cinq, dix, quinze ou vingt ans. Je crois que cette analyse débouchera sur une foule de renseignements utiles au comité lorsqu'il rédigera ses recommandations. Il faut examiner attentivement les rapports qui existent entre le caractère censément absolu d'une loi et de ses règlements et les réalités administratives et essayer de quantifier et de définir le rôle des fonctionnaires lorsqu'il s'agit d'interpréter une politique en progression constante.

Au Parlement de la Colombie-Britannique, l'une des tâches que nous avons entreprises consistait à abroger des lois. Malheureusement nous—mais je pense que nous n'allons pas en parler. Nous avons fait une mauvaise expérience. Nous avons découvert qu'une loi permettant aux compagnies de téléphone des régions rurales d'être constituées en corporations n'avait servi qu'une fois depuis 1912. Nous avons déclaré au ministère qu'étant donné l'évolution des communications au cours des 60 et 70 dernières années, il était possible que cette loi soit maintenant périmée. On nous a répondu qu'il n'était pas question d'abroger cette loi. Il semble qu'une loi qui n'a été mise en application qu'une seule fois en 70 ans, n'est plus tellement utile de nos jours. D'autre part, on pourrait faire valoir qu'une loi qui a été appliquée une seule fois en 70 ans ne fait de mal à personne. C'est le genre de raisonnement auquel nous allons nous heurter tout au long du processus de déréglementation.

Il y a aussi le cas d'une loi qui aurait dû être abrogée car d'un commun accord nous avons jugé que c'était une infraction aux droits civils. Lorsque nous avons soulevé la question auprès du ministère intéressé, nous avons constaté que personne ne s'était rendu compte que le ministère était chargé de l'application de cette loi et personne n'en avait jamais entendu parler. Nous avons dû retrouver des coupures de journal pour découvrir les intentions du Parlement au moment où il a adopté cette loi. Lorsque nous avons informé le ministère que cette loi n'était plus nécessaire, on nous a répondu que tout compte fait on pouvait appliquer cette loi à des fins totalement différentes, et qu'il n'était pas question d'abrogation. On se retrouve constamment dans ce genre de situation mais il faut quand même commencer à examiner quelques-uns de ces règlements.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Vous venez de soulever, entre autres, la question des normes objectives. Je voudrais mentionner un point qui n'a pas encore été soulevé au sujet des objectifs ou normes dont il a été amplement question, je veux parler de l'à-propos d'une

[Text]

ly is timeliness. I think that is probably one of the most important—and I think you used the term “public burn” or whatever it is . . .

Mr. Enemark: No, that was a typographical error, it should be “burden”. Unfortunately, there were a couple of typographical errors. It is on page 2, it should be “burden of government”.

Mr. Berger: All right, now we have that straight. Basically, one of the biggest problems, the biggest frustrations, is the time it takes to deal with the government. I know that people who have to deal with the UIC office, or employment counselors, and so forth, always say: I cannot get to see the guy, his line is busy, I went to see him and he told me to come back next week—and so on and so forth. I guess objective standards have to be set against which these people will be measured. One of the things that some of the more hawkish Conservatives bring up in Public Accounts is that they ask a deputy minister, or somebody like that, “How many people have you fired this year?”. Maybe that is the performance standard that should be set for certain managers, “How many people have you fired? If you do not fire x number of people you are going to lose you job.”

• 1235

Mr. Enemark: I do not see that that is a performance standard in delivering a program.

Mr. Berger: No, but I am saying that that . . .

The Chairman: That is the regulatory “burn”.

Mr. Enemark: Let me give you an example. The first draft of the Foreign Investment Review Act was objected to I think seriously, by the private sector. They said: We are trying to organize takeovers and mergers, and this sort of thing, it has to be approved by the government and it goes into that big Rube Goldberg machine and is never seen again. So the response of the government of the day was to say: Okay, the government has to approve it within 60 days, or else it is automatically approved unless the government comes back and asks for more information.

In any review of the Foreign Investment Review Act a fundamental question is, how many are getting through in 60 days? How many are being dealt with by the bureaucratic process within 60 days? On how many are you having to ask for more information? Why do you have to ask for more information? Is it that everybody in the Foreign Investment Review Agency quits and goes home at 2.30 in the afternoon? Is it that you do not have enough staff? Is it that the information you are being given is faulty? What is the cause of it?

[Translation]

loi. A mon avis, c'est probablement l'un des objectifs les plus importants—N'avez-vous pas utilisé l'expression «cadeau de l'État» ou quelque chose du genre? . . .

M. Enemark: Non, il s'agissait d'une coquille car on aurait dû parler de «fardeau». Malheureusement, le texte renferme un certain nombre de coquilles. Ainsi à la page 2, on devrait parler de «fardeau de l'État».

M. Berger: Voilà qui est réglé. Je crois que l'une des plus grandes difficultés et souvent l'une des plus grandes frustrations qu'éprouve le public, c'est le temps qu'il faut consacrer lorsqu'on fait affaire avec les services de l'État. Je sais que les gens qui doivent traiter avec la Commission d'assurance-chômage ou des conseillers en emploi ou d'autres services, disent toujours: «je ne peux pas arriver à rencontrer cette personne» ou «son téléphone est toujours occupé» ou encore «je suis allé à son bureau, mais il m'a dit de revenir la semaine prochaine» et ainsi de suite . . . Je suppose qu'il faut établir des normes objectives qui serviront à évaluer ces personnes. L'une des questions que certains députés conservateurs des plus durs soulèvent dans les comptes publics est la suivante: ils demandent à un ministre adjoint ou à quelqu'un de ce niveau le nombre de personnes qu'ils ont renvoyées cette année. C'est peut-être la norme de rendement qui devrait être fixée à certains administrateurs: «combien de personnes avez-vous renvoyées? Si vous n'en renvoyez pas un certain nombre, vous allez perdre votre emploi.»

M. Enemark: A mon avis, ce n'est pas une norme de rendement à fixer lorsqu'on met en œuvre un programme.

M. Berger: Non, mais je prétends que . . .

Le président: Voilà le fardeau qu'entraîne l'application des règlements.

M. Enemark: Laissez-moi vous donner un exemple. Le secteur privé s'est opposé, assez fortement je pense, à la première version de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Il a dit qu'il essayait de structurer les regroupements d'entreprises comme les mainmises et les fusions, que le gouvernement devrait les autoriser et que tous ces renseignements étaient ensuite introduits dans une machine très complexe, puis qu'on en n'entendrait plus parler. Le gouvernement alors au pouvoir a répondu qu'il reconnaissait qu'il devait les autoriser dans les 60 jours, sinon ils étaient automatiquement autorisés à moins qu'il ne revienne sur sa décision et demande plus de renseignements.

Dans toute étude de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, il faut se demander surtout combien de regroupements le gouvernement autorise-t-il en 60 jours? Combien la paperasserie bureaucratique permet-elle d'en étudier en 60 jours? À l'égard de combien de regroupements devez-vous demander plus de renseignements? Pourquoi avez-vous à demander plus de renseignements? Est-ce que le personnel de l'Agence d'examen de l'investissement étranger part à 14 h 30? Est-ce parce que vous n'avez pas assez de personnel? Est-ce parce que les renseignements que l'on vous donne ne sont pas exacts? Quelle en est la raison?

[Texte]

In the Government of British Columbia, when we wanted to proclaim a section of the Securities Act that would move the clearing of statements on material facts from the responsibility of the Vancouver Stock Exchange to the Office of the Superintendent of Securities, the only objection the industry had was one of the timeliness. We found that the VSE was clearing things on the basis of about two working weeks, or 10 days, so we wrote into the policy—it was not in the regulations—10 days, that they clear the operation within 10 days.

Every so often I would ask for a report for the minister, because we knew that this was going to be a problem, the question of timeliness. We found that we needed some extra staff. We got a commitment from the government that they would staff to the level to clear, in 10 days, a properly prepared prospectus. What we found out was that a large number of the ones—which were not very large in number—that did not clear in the 10 days did not do so because somebody had gone to a lawyer who had no experience with the Securities Act. In effect, he did not know what he was doing, he had put something in that did not meet the administrative standards and it was rejected.

What this did was get some professionals into the business; they were serious and were going to learn what they were doing, and it kept out the people who did not know what they were doing.

We found that a large part of the delay was because the private sector did not provide the material properly in the first place. But that was an objective standard, and when a guy finds that his thing has not cleared in 10 days he has a right to complain to the Superintendent of Securities or to the deputy minister, or whatever—and that, again, is a system of negative feedback. We found in one case that we had a bureaucrat who was not doing the job he was supposed to be doing; he had to be moved to another part of the operation, and we solved that problem that way. On the other hand, there were, and had to be, real answers to questions when there was a delay. That is the question of timeliness, objective standards; say, this is how we are going to perform, staff up to it and meet those standards.

Mr. Berger: One other question. The witness who preceded you said that Parliament was never intended to manage... Let me see exactly what he said:

sustained effort is required to exert control over the public purse in a managerial sense

He also says that:

it was never intended that Parliament should exert control over the public purse

Mr. Milligan: Excuse me, I believe he said that Parliament was never intended to exert managerial control over government activities.

[Traduction]

Au Parlement de la Colombie-Britannique, lorsque nous avons voulu proclamer en vigueur un article modificatif de la Securities Act (loi sur les valeurs mobilières) selon lequel il n'incombait plus à la Bourse de Vancouver mais plutôt au Bureau du surintendant des valeurs mobilières d'autoriser les déclarations sur des faits importants, la seule objection que l'industrie a soulevée avait trait aux délais. Nous avons découvert que la Bourse de Vancouver donnait des autorisations à raison de deux semaines ouvrables ou dix jours; ce n'était pas dans les règlements, alors nous avons écrit dans la police 10 jours, ils prenaient 10 jours pour autoriser la transaction.

De temps à autre, je demandais un rapport pour le Ministre, car nous savions que la question des délais allait surgir. Nous avons découvert que nous avions besoin de plus d'employés. Le gouvernement s'est engagé à augmenter le personnel pour que nous puissions autoriser en dix jours un prospectus bien rédigé. Nous avons découvert qu'un grand nombre des prospectus—il y avait très peu de ces derniers en fait—n'étaient pas autorisés dans les 10 jours parce que l'intéressé s'était adressé à un avocat qui ne connaissait nullement la loi sur les valeurs mobilières. En fait, il ne savait pas ce qu'il faisait, il avait présenté des documents sous une forme qui ne répondait pas aux normes administratives, et ils avaient donc été rejetés.

Par conséquent, on a fait appel à des professionnels; ceux-ci étaient sérieux et apprendraient effectivement ce qu'ils devraient faire. Les incapables étaient donc rejetés.

Nous avons découvert qu'une grande partie du retard était causée par le secteur privé qui ne fournissait pas, au départ, les bons renseignements. Toutefois, il s'agissait-là d'une norme objective. Lorsque quelqu'un voit que son prospectus n'a pas été autorisé dans les 10 jours, il a le droit de se plaindre au surintendant des valeurs mobilières, au ministre adjoint ou à toute autre personne de ce niveau. Mais encore une fois, c'est une méthode négative. Dans un cas, nous avons découvert qu'il y avait un bureaucrate qui ne faisait pas son travail. Nous avons dû le muter dans un autre service, et c'est ainsi que nous avons réglé le problème. Par ailleurs, nous avons dû, à l'occasion, trouver des solutions réelles lorsqu'il y avait des retards. Il s'agit de la question des délais, de normes objectives; il faut se fixer un objectif de rendement, avoir le personnel qu'il faut et répondre à ces normes objectives.

M. Berger: Passons à une autre question. Le témoin qui vous a précédé a dit que le Parlement n'était jamais censé diriger... voyons exactement ce qu'il a dit:

il faut tenter d'exercer, au sens d'une gestion, un contrôle sur les deniers publics.

Il a ajouté:

Le Parlement n'a jamais été censé exercer un contrôle sur les deniers publics.

M. Milligan: Excusez-moi, il a dit, je pense, que le Parlement n'a jamais été censé exercer un contrôle de gestion sur les activités du gouvernement.

[Text]

Mr. Berger: Yes, I think that is what he did say. I do not know whether I agree with him. But one question I have had to come to grips with in some of my work in the Public Accounts committee is basically whether members of Parliament who have not had experience in working in government departments can ever comprehend what goes on there on a day-to-day basis. You said that this committee should actually—I think you said this—take a look at how some programs run. Is that not what you said?

Mr. Enemark: Sure, and you get a properly staffed committee, a properly staffed resource group staffed by a bunch of Doug Hartles, and you will be well armed with the kinds of questions you need to get the kinds of answers that will give you some guidance, as legislators, on the performance of programs.

Mr. Berger: What do you mean by that? I was almost going to say that perhaps a member of Parliament should go and work in a bloody department for a week, or something like that. What are you talking about doing? You are talking about getting committees staffed, they will be an independent staff to a parliamentary committee; how are they going to go in there and actually look at a program work? Are you suggesting that we should do something like this in the next month, basically?

Mr. Enemark: I see no reason why a parliamentary committee should not have access to sufficient revenues that it could hire management consultants knowledgeable in the area of public administration to go into a department and provide a report to Parliament on the administration of a program as part of any kind of review. Parliamentarians should not be going into departments working any more than clerks should be out making speeches, but there is expertise and we all rely on expertise and guidance from more knowledgeable people in the things we do. But if there ever were a group of parliamentarians who approved a program, the infringement of individual rights, the expenditures of money, or the allocation of the rights and obligations in society, at a certain specific time, they did it taking a lot of things on trust. Over a period of time things change, and Parliament has an obligation to the taxpayer and to the citizen to go in, once in a while and look at how that trust is being handled.

I think you can do that, as I say, with people who are knowledgeable about how governments operate. I threw out the name of Doug Hartle, who is a former deputy secretary to Treasury Board and somebody who is very sceptical about a lot of what government does—and if he is not coming up here he should be, he has written a book on regulatory reform, which I thought you might be familiar with. If you were to get some people with that kind of talent to staff a committee, you would be well armed with the kinds of questions you have to ask to get at the administration of key programs.

Mr. Berger: I would really like to select the program. I think your idea is great. I would like to send some people in to have a look at the operation of an UIC office, or something like that right in my constituency.

Mr. Enemark: A problem that you as parliamentarians have to come to grips with is that of the role in which you are trustees of the public interest and to what extent you want to pursue a partisan interest in some of these things. By all means

[Translation]

M. Berger: Oui, je crois que c'est ce qu'il a dit. Je ne sais pas si je suis d'accord avec lui, mais je me suis demandé, au cours de mon travail dans le Comité des comptes publics, si les députés qui n'avaient jamais travaillé dans un ministère pouvaient comprendre ce qui s'y passe tous les jours. Vous avez dit que ce comité devrait en fait, je pense que c'est ce que vous avez dit, voir comment certains programmes sont mis en œuvre. Vous ai-je bien compris?

M. Enemark: C'est exact. Vous avez un comité doté de gens compétents, un groupe de personnes-ressources comme Doug Hartle, et vous saurez alors les questions à poser pour connaître, en tant que législateur, les résultats des programmes.

M. Berger: Que voulez-vous dire par là? J'étais sur le point de déclarer que des députés devraient peut-être aller travailler dans un ministère pour une semaine, ou quelque chose du genre. Que proposez-vous? Vous parlez de doter des comités, ils constitueraient un personnel indépendant d'un comité parlementaire; comment vont-ils s'intégrer et examiner la façon dont un programme est mis en œuvre? Suggérez-vous que nous devrions faire quelque chose du genre le mois prochain?

M. Enemark: Je ne vois pas pourquoi un comité parlementaire ne devrait pas avoir accès à des revenus lui permettant de retenir les services d'experts-conseils en gestion, spécialisés en administration publique, qui étudieraient un ministère et écriraient un rapport à l'intention du Parlement sur l'administration d'un programme, dans le cadre d'une révision. Les députés ne devraient pas travailler dans un ministère, pas plus que les commis ne devraient donner de discours. Mais nous ne pouvons nous passer de la haute technologie, et nous comptons tous sur la haute technologie et les conseils que nous prodiguent les spécialistes en la matière. S'il y a déjà eu un groupe de députés qui a approuvé un programme, l'empiètement des droits individuels, des dépenses ou des droits et obligations dans la société, à un moment précis, ils l'ont fait en invoquant la confiance qu'on mettait en eux. Les choses ne sont pas immuables, et le Parlement à l'obligation, envers le contribuable et le citoyen, d'examiner à l'occasion comment cette confiance est utilisée.

Comme je l'ai dit, je crois que vous pouvez faire cela avec des gens qui savent comment l'administration fonctionne. J'ai mentionné le nom de Doug Hartle, qui est un ancien secrétaire adjoint au Conseil du Trésor. Il est très sceptique à l'égard de beaucoup d'actes du gouvernement. S'il ne témoigne pas ici, c'est très malheureux. En effet, il devrait y être, car il a écrit un livre sur la réforme de la réglementation que, je pensais, vous connaissiez. Si vous faisiez siéger ce genre de personnes à un comité, vous sauriez très bien les questions à poser pour savoir où en est l'administration des programmes clés.

M. Berger: J'aimerais vraiment choisir le programme. Je pense que votre idée est excellente. J'aimerais envoyer quelqu'un examiner le fonctionnement d'un bureau de l'assurance-chômage, ou quelque chose du genre, dans ma circonscription.

M. Enemark: Vous, les députés, vous devez faire face à un problème assez sérieux: il s'agit de votre rôle à titre de dépositaires de l'intérêt public et de la mesure dans laquelle vous voulez poursuivre vos intérêts partisans dans le cadre de

[Texte]

go and look at offices. But if you get into the question of making these kinds of things too subjective yourselves, I think the validity of some of these programs goes down the drain. I will give you an example. As a department, assuming that it is the UIC offices in the constituencies of the seven members of this committee—or whatever—that are going to be looked at, when this committee was struck you can be damn sure that a sensitive deputy minister would send out a senior ADM to look at how things are in those seven constituencies—the other 277 be damned! And I am more interested in the 277 than the 7.

• 1245

Mr. Berger: Perhaps I am anticipating a question that I heard over there—maybe I should let you ask it. If we were to decide to undertake a look at a certain program, or a certain government office in Regina, or something like that, would not the minister start yelling and screaming and talking about ministerial responsibility, and so forth?

Mr. Enemark: That, it seems to me, is the whole function of Parliament in the allocation of funds.

Mr. Milligan: If I can interrupt, because it follows directly on that, what you said Parliament should be doing is nice in theory, but are we not completely ignoring the fact that it is a parliamentary system that has layered on it a system of parties, and party discipline is rigidly enforced? Did you have any reaction to a suggestion that there is no incentive for government to allow this type of activity by parliamentary committees? that it can only benefit opposition parties, it can only embarrass the government of the day and, therefore, it is very unlikely that this sort of change would ever be allowed if there is a majority in the House?

Mr. Enemark: No, I think by and large, ministers, since we are on to that topic, will take pride in their departments' doing a good job. I think right down the line, if Parliament sets objective standards on performance the bureaucracy will try to comply with them. But there are a lot of things that are kind of "loosey-goosey" in the whole system, nobody asks the objective questions. Parliament has to act as Parliament, in the first place, in setting these standards and then, after that, it follows.

You are going to get partisan arguments in the local UIC office as to whether somebody should be able to get three after-two phone calls or four. How much is enough? All those kinds of things. That is going to be left to some judgment but the press and the public will look at that and they will make their decisions over and above whatever partisan use these kinds of things might take.

Either governments and parliamentarians are going to become more interested in public administration or they are not. I have serious doubts myself and I express them here, that they will. I think the future of democratic government depends fundamentally on governments' developing a higher level of credibility with the taxpayer, and I am trying to give you some idea as to how that credibility can be retained.

[Traduction]

vos objectifs. Allez dans les bureaux et examiner les programmes. Toutefois, si vous devenez trop subjectifs, certains de ces programmes ne valent plus, à mon avis, grand'chose. Laissez-moi vous donner un exemple. Supposons que ce seront les bureaux de l'assurance-chômage des circonscriptions des sept membres de ce comité, ou quelque chose du genre, qui sont examinés. Lorsque ce comité serait formé, vous pouvez être certains qu'un ministre adjoint avisé enverrait un administrateur supérieur dans les sept circonscriptions, et les 277 autres seraient complètement oubliées. Mais ce sont justement les 277 autres circonscriptions qui m'intéressent!

M. Berger: Je crois avoir entendu une question de ce côté-là... Je devrais peut-être vous la laisser poser. Si nous décidions d'examiner un programme particulier ou un certain bureau du gouvernement à Regina, par exemple, le Ministre ne s'offusquerait-il pas, n'invoquerait-il pas la responsabilité ministérielle?

M. Enemark: A mon avis, c'est là le rôle du Parlement dans l'allocation des ressources pécuniaires.

M. Milligan: Puis-je vous interrompre, car ce que j'ai à dire se rapporte directement à cela. Ce que vous avez dit au sujet du Parlement et de ce qu'il devrait faire, c'est très bien en théorie, mais ne sommes-nous pas en train d'oublier le fait que nous sommes dans un système parlementaire, qui comporte des partis, et la discipline du parti est appliquée avec vigueur? Vous a-t-on répondu lorsque vous avez suggéré que rien n'incite le gouvernement à permettre ce genre de recherche par des comités parlementaires? Que ces recherches ne peuvent profiter qu'aux partis de l'opposition, qu'elles ne peuvent qu'embarrasser le gouvernement au pouvoir et, par conséquent, qu'il est fort peu probable que ce genre de changement soit jamais autorisé s'il y avait majorité à la Chambre?

M. Enemark: Non. Puisque nous parlons de cela, je crois opportun de dire que les ministres seraient très fiers que leur ministère fasse du bon travail. Je crois fermement que si le Parlement fixe des normes objectives de rendement, l'administration essaiera de s'y conformer. Mais tout le système a beaucoup de trous, personne ne pose de questions sur les normes objectives. Le Parlement doit remplir son rôle en établissant, en premier lieu, ces normes, puis en les appliquant.

Dans les bureaux locaux de l'assurance-chômage, on va vous opposer des arguments partisans, par exemple, est-ce que quelqu'un devrait recevoir trois ou quatre appels téléphoniques après deux heures? Où est la limite? La réponse est laissée à la discrétion de chacun, mais la presse et le public examineront la situation et passeront outre, en prenant leur décision, à l'aspect partisan de ces situations.

Les gouvernements et les députés prendront plus d'intérêt dans l'administration publique ou ils n'en prendront pas. J'ai de sérieux doutes qu'ils en prennent, et je le dis ici. A mon avis, l'avenir d'un gouvernement démocratique dépend fondamentalement de l'aptitude des gouvernements à accroître leur crédibilité auprès du contribuable, et j'essaie présentement de

[Text]

Public servants are no different from anybody. They will perform to the level that is expected of them. When you put the performance incentives in the system that you presently have in most governments, you are trying to push with a piece of rope—it just does not work.

The Chairman: We have more than overstayed our time with you. What was going to be about a one-hour session has turned into two hours. Mr. Enemark. You have given us a lot of interesting thoughts: incentives to effective management, the radical surgery of sunset, an enhanced role for Parliament. I think you have also said that a lot of the effectiveness of our efforts will boil down to convincing the public that regulatory reform and public administration are primary causes that politicians should be championing here in Canada.

I think your message has sunk home, at least to me. You are such an articulate spokesman for this that we welcome having you at our side as we go out to publicize it. On behalf of all of us, I would like to thank you for your extremely valuable and knowledgeable contribution to our studies in this area.

Also, if you have any further comments as we go along on this or any other suggestions, we would love to hear from you. Thank you very much.

Mr. Enemark: Thank you very much for inviting me to appear. I certainly will watch with interest your progress in this area. I probably will have something to say once the Economic Council's report is submitted later in the year. Thank you.

The Chairman: Thank you very much.

Before we adjourn, we will append the documents in the manner that the Clerk deems best. Secondly, we will be meeting here at 2.30 p.m. and we will be hearing from the Canadian Food Processors Association.

• 1250

Could we now adjourn, and just have a brief wrap up before we disperse?

AFTERNOON SITTING

• 1430

The Chairman: Could we come to order? We are continuing our reference into regulatory reform. This afternoon we are happy to have with us representatives of the Canadian Food Processors Association: Mr. William Gunn, Mr. Elmer Banting and Mr. Michael Tetter.

As I understand it, you have supplied us with a brief . . .

[Translation]

vous montrer comment le gouvernement peut conserver cette crédibilité.

Les fonctionnaires ne sont pas différents des autres employés. Ils feront ce que l'on attend d'eux. Lorsque vous essayez de stimuler le rendement dans le cadre du système que vous avez présentement dans la plupart des gouvernements, vous essayez de pousser la charrette avec une corde, et ça ne marche pas.

Le président: Nous avons largement dépassé la période qui vous était autorisée. Nous avions une heure et nous en avons pris deux, Monsieur Enemark. Vous nous avez parlé de beaucoup de sujets intéressants: les stimulants à une gestion efficace, l'enlèvement radical des dispositions de temporisation et l'amélioration du rôle du Parlement. Vous avez également dit, je pense, que nous devrions surtout tenter de convaincre le public que la réforme de la réglementation et l'administration publique sont les causes principales pour lesquelles les hommes politiques devraient se battre ici, au Canada.

Je crois que votre message a été compris, du moins, moi, je l'ai compris. Vous en parlez avec tellement de cœur, que nous serons heureux de vous avoir à nos côtés lorsque nous ferons part de nos résultats au public. De la part de nous tous, j'aimerais vous remercier de la contribution extrêmement précieuse que vous avez apportée à nos délibérations dans ce domaine.

De plus, si vous voulez faire d'autres observations ou d'autres suggestions, nous aimerions vous entendre. Nous vous remercions beaucoup.

M. Enemark: Je vous remercie beaucoup de m'avoir invité devant ce comité. Je vais surveiller avec intérêt tous vos travaux. J'aurai sûrement quelque chose à dire lorsque le Conseil économique soumettra son rapport plus tard, dans l'année. Je vous remercie.

Le président: Nous vous remercions beaucoup.

Avant d'ajourner, nous mettrons les documents en annexe de la façon que le greffier juge appropriée. Ensuite, nous nous réunirons à nouveau à 14 h 30 pour entendre l'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires.

Avant de lever la séance, pouvons-nous récapituler brièvement?

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: A l'ordre, s'il-vous-plaît. Nous poursuivons nos travaux sur la réforme de la réglementation. Nous sommes heureux d'avoir avec nous cet après-midi des représentants de l'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires. Il s'agit de MM. William Gunn, Elmer Banting et Michael Tetter.

Si je comprends bien, vous avez apporté un exposé . . .

[Texte]

Mr. William Gunn (Chairman, Government Relations Committee, Canadian Food Processors Association): That is right.

The Chairman: . . . you are going to speak for a few minutes to the brief, and then we could ask you some questions.

Mr. Gunn: Mr. Chairman, we will speak very, very briefly, as an introductory statement, because we think our brief has stated how we feel. We would like to highlight some of the points in it to the members of your committee.

One of the main points we want to make in a broad overview is that although we recognize the rather broad area of regulatory activities, which is the mandate of your committee, we feel that because many of the areas such as environment, taxation and foreign investment review will be covered by the broadly based business organizations, we will deal more specifically with those things that directly affect the food processing industry.

The Chairman: Excellent.

Mr. Gunn: We think this is where our expertise lies and this is why we wanted to deal particularly with that. I think at the outset we could say, and this may come as a bit of a surprise for people from the business community to say it, we do not consider our industry, the food processing industry, a highly regulated industry.

• 1435

The Chairman: I am shocked.

Mr. Gunn: I think part of that could be answered by the fact that if you were to pick among our members—and I trust that you all got a list of our nearly 100 members from across Canada. I notice that none of them are located in ridings represented by members of the committee; I do not know whether that has any significance or not.

The Chairman: We do not either.

Mr. Gunn: But the fact is that if we were to ask very many of our members to indicate to us regulations that they would like to see abolished immediately, I think a great many of them would be very hard pressed to come up with it because a great many of the regulations dealing now within that rather narrow context of the food and processing industry, deal in that area of health and safety; and many of our member companies operate in many cases under more stringent regulations than the government regulations.

Shocking as it may be to you, sir, I think we can still say we do not regard our industry as a highly regulated industry.

If you would like, sir, I would like to go through our brief to summarize some of the points that we have made in our presentation. I would be glad to answer, as Mr. Banting would, any of the questions that deal with any of the points that we make. We support early consultation and I think we can say that because we have seen so much evidence of it in the past in our relationship with government, such as with the Health Protection Branch. We have had many, many cases with Agriculture Canada as well. But we have that early consultation going on now and I think in the last year or so it has

[Traduction]

M. William Gunn (président du comité des relations avec le gouvernement, Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires): Oui, c'est exact.

Le président: . . . Vous allez donc nous présenter cet exposé et nous pourrions ensuite vous poser quelques questions.

M. Gunn: Monsieur le président, nous serons extrêmement brefs dans notre introduction, car nous croyons que l'exposé reflète bien notre pensée. Nous voulons faire ressortir quelques-uns des points qu'il contient.

Un des principaux points à souligner est le suivant: nous reconnaissons la grande portée des activités de votre Comité en matière de réglementation. Étant donné que nombre de secteurs comme l'environnement, la fiscalité et l'investissement étranger seront examinés par les entreprises plus polyvalentes, nos remarques porteront de façon plus précise sur les questions qui touchent directement l'industrie du conditionnement des aliments.

Le président: Très bien.

M. Gunn: A notre avis, il s'agit de notre domaine de spécialité, et c'est pourquoi nous désirons en parler. Nous aimerions dire tout de suite, et mon commentaire surprendra peut-être le monde des affaires, que nous ne considérons pas que l'industrie du conditionnement des aliments est très réglementée.

Le président: En effet, je suis très surpris.

M. Gunn: Votre étonnement est peut-être en partie attribuable au fait qu'aucun des membres de notre Association, comme vous pouvez le voir sur la liste, notre Association compte presque 100 membres dans tout le Canada, n'est situé dans les comtés que représentent les membres de votre Comité. Je ne sais pas si c'est un fait significatif.

Le président: Nous ne le savons pas non plus.

M. Gunn: Quoi qu'il en soit, si nous demandions aujourd'hui à nos membres de nous indiquer des règlements qu'ils aimeraient voir disparaître immédiatement, un bon nombre d'entre eux, je pense, auraient beaucoup de difficulté à le faire étant donné que nombre des règlements sur ce secteur assez limité de l'industrie du conditionnement des aliments portent sur la santé et la sécurité et que nos propres exigences sont, dans bien des cas, beaucoup plus sévères que les règlements du gouvernement.

Aussi grand que soit votre étonnement, Monsieur le président, nous n'estimons pas que notre industrie est très réglementée.

Si vous me le permettez, je reprendrai quelques points de notre exposé. Je serai heureux, comme M. Banting, de répondre à vos questions sur ce dont nous allons vous entretenir. Nous croyons beaucoup en la consultation préalable surtout parce que, dans nos relations passées avec l'administration, notamment la Direction générale de la protection de la santé, nous avons été souvent consultés. Ce fut également très souvent le cas avec Agriculture Canada. Aujourd'hui, nous avons l'occasion de donner notre avis et je crois que, depuis environ un an, on sollicite nos commentaires comme jamais auparavant.

[Text]

certainly been more evident than it has been at any other time in our history where would-be regulations are discussed and we have a chance to provide input.

By the same token, on many occasions we have had an opportunity to dissuade them from even making a regulation and come to an industry consensus. Although we support the early consultation we have evidence that it does work and works very well. We do like the idea of the regulatory calendar because we think this is good for business, it is good for all the people involved and they know what things will be coming down the pipe in those regulations.

We oppose in principle the funding of public interest groups by the federal treasury. There was an indication, I think, in your discussion paper that may have led one to believe business had a bottomless pit of money with which they could fight regulation and that many segments of the public would not have that kind of financial opportunity. We think there are many ways, and many of these people that have interests in this can always go and see their local M.P. who, then again, can bring it up in the House of Commons. So they have a very recognized court of appeal now. National organizations such as the . . .

The Chairman: Just before you go on, I would like to thank you for that vote of confidence in the job we are doing.

Mr. Gunn: Yes. National organizations such as the Consumers' Association of Canada have been receiving funds. We see nothing wrong with asking that they be allowed to continue but we would still hate to see this greatly expanded so that as part of the regulatory process we are going to see funds from the public treasury given out to an awful lot of other public interest groups.

We are very pleased as a business community as a whole with the first draft of Bill C-43, the information bill, we think that is going to ensure public access to a lot of information. It is certainly the regulatory process and—I know this is an aside to the whole issue of regulatory reform—we are pleased with the way that Bill C-43 has still given the necessary safeguards to proprietary information and the various things that must remain confidential, at least it must in our opinion.

In the area of internal management improving the government's assessment of proposed regulatory activities, we hear so much about regulatory impact analysis. Although we support the need for this type of analysis on proposals with a cost in excess of \$10 million, we do oppose any attempt to develop an analytical system overly complex which would require massive increase in government personnel to carry it out. This is one of the things that we are concerned with all the way through the questions raised in your discussion paper, maybe some of the remedies being recommended by some associations might result with less regulations but a massive bureaucracy, you know, bird-dogging it to make sure that it does not happen. On balance I think it may not be of any great benefit to the

[Translation]

vant. C'est pour nous une des plus belles occasions de faire part de nos vues sur les projets de règlement.

A plus d'une reprise, nous avons pu dissuader les autorités responsables d'adopter un règlement et en venir à un consensus avec l'industrie. Nous croyons en la consultation d'autant plus que nous avons la preuve qu'elle est fructueuse, même très fructueuse. Nous sommes favorables à un calendrier de réglementation parce que nous estimons que c'est là une mesure positive pour les entreprises, pour tous les intéressés qui sauront ce que contiendront les règlements.

Pour des raisons de principe, nous nous opposons à ce que le fédéral subventionne les groupes d'intérêt. Dans votre mémoire, nous avons relevé un commentaire qui pourrait porter à croire que l'industrie dispose d'une source d'argent inépuisable qui lui permettrait de lutter contre les règlements et que, dans le public, de nombreux groupes d'intérêt ne disposent pas des mêmes ressources financières. A notre avis, ces groupes d'intérêt ont la possibilité de s'adresser à leur député qui, lui, peut soulever la question à la Chambre des communes. Ces groupes jouissent donc d'une excellente tribune pour se faire entendre. Des organismes nationaux comme . . .

Le président: Excusez-moi de vous interrompre, mais avant de vous laisser continuer, j'aimerais vous remercier de la confiance que vous témoignez à notre Comité.

M. Gunn: Oui. Donc, des organismes nationaux, comme l'Association des consommateurs du Canada, reçoivent des subventions. Nous ne nous opposons pas à ce que cet organisme continue de recevoir de l'argent, mais nous n'aimerions pas du tout que cette situation prenne de l'ampleur de sorte que le trésor fédéral serve à financer une multitude de groupes d'intérêt dans le cadre même du processus de la réglementation.

Le milieu des affaires est très satisfait de la première version du Bill C-43, la loi sur l'accès à l'information, car nous croyons qu'il mettra à la disposition du public de très nombreux renseignements. Nous sommes heureux de constater que la méthode de réglementation—et je sais que je suis à côté de la question de la réforme de la réglementation—quoi qu'il en soit, nous sommes heureux de constater que le Bill C-43 donne les garanties nécessaires pour que ne soient pas divulgués des renseignements confidentiels et d'autres de cette nature. Du moins, c'est notre avis.

Par ailleurs, dans le domaine de la gestion interne de l'administration publique, on entend beaucoup parler, dans le cadre de l'évaluation des projets de règlement, d'études analytiques et des incidences de la réglementation. Bien que nous approuvions ce genre d'études qui entraînerait des coûts de plus de dix millions de dollars, nous nous opposons catégoriquement à tout système d'étude analytique dont la complexité nécessiterait une augmentation massive de fonctionnaires. C'est là une de nos préoccupations pour chacun des points soulevés dans votre mémoire. Il se peut que les solutions proposées par certaines associations réduisent le nombre de règlements mais qu'en même temps elles augmentent de façon massive la bureaucratie: vous voyez, il y aurait surveillance

[Texte]

taxpayer if we create a massive increase in bureaucracy to carry out some means of controlling the number of regulations that come along.

• 1440

The concern about the impact analysis, we think, is not the easiest thing in the world to do. I think sometimes it is easy to show economic costs but it is very difficult to show economic benefits and, therefore, we feel that in the entire process the affected industry should have the opportunity to input into the appropriate government departments in preparing these statements; at least a statement of need and benefit should accompany each proposal for new regulations.

I guess I am jumping around a bit but at this point I think we have to come back to what we think is the most important part of our presentation and that is the fact that we do not think it is right, as is suggested in the discussion paper, regulations should accompany the statute when it is presented in Parliament. We think that would burden down Parliament, we think it is wrong. We think the adequate opportunity for effective industry to provide adequate input into the writing of the regulations will be seriously hampered if the regulations are brought down at the time of the proposed legislation.

We think the way you get around that is that the legislation must be written in a far more concise and clear manner so that there is no question that the people writing the regulation clearly understand the intent of the legislation. We, in our segment in the Canadian industry, have had ample opportunity to sit down with people in various government departments to assist in the writing of the regulations. I am afraid that business is going to lose that opportunity if the regulations appear in the House at the time the legislation is brought in. We feel very strongly about that and it is one of the most important things in this whole area to us.

On the evaluation of regulatory activities, our industry and, in fact, the entire business community, I think, welcomed the establishment of the Office of Comptroller General as a significant step to improving internal management. When I think back to some of the suggestions in the recommendations of the Lambert committee, which was the Royal Commission on Financial Management and Accountability, they made numerous recommendations to improve the quality of financial management in government by scrutiny in Parliament. I think the recommendations of the Lambert committee should be taken into consideration in the final recommendations of your committee because I think the whole process, or some of the things laid down by the Lambert committee, was to improve the financial and internal management of government, and I think we cannot segregate that in a review of tightening up the process of regulations and how they are performed.

Although we support the principle and need for accountability, as I said before, we are very concerned about anything that would put a tremendous workload on Parliament in writing or virtually reviewing in detail all the regulations. I think this idea of an automatic review of regulations to go back to Parliament or an appropriate parliamentary committee would

[Traduction]

constante. Dans l'ensemble, nous ne croyons pas qu'il soit dans l'intérêt du contribuable d'augmenter massivement les effectifs pour contrôler le volume des règlements.

Les analyses d'incidence des règlements nous préoccupent car, selon nous, elles posent des difficultés de réalisation. En effet, il est parfois aisé de faire ressortir les coûts d'une réglementation, mais il est très difficile d'en déterminer les avantages économiques. Nous estimons donc que l'industrie intéressée devrait avoir l'occasion de collaborer, avec les ministères en cause, à la préparation de rapports; un exposé sur la nécessité et les avantages du règlement devrait accompagner chaque projet de règlement.

Je crois que je m'éparpille un peu. Nous devrions maintenant revenir à la question la plus importante de notre exposé: il ne nous semble pas opportun, contrairement à ce que l'on soutient dans le mémoire, de présenter en même temps au Parlement une loi et son règlement d'application. Cela serait un fardeau pour le Parlement. Nous ne sommes pas d'accord parce que l'industrie se verrait presque privée de la possibilité de collaborer à la rédaction des règlements.

Selon nous, il vaudrait mieux faire preuve de plus de clarté et de concision dans la rédaction d'une loi pour que les rédacteurs du règlement comprennent bien l'esprit de cette loi. Dans notre secteur de l'industrie canadienne, nous avons eu fréquemment l'occasion de collaborer, avec le personnel de divers ministères, à la rédaction de règlements. Je crains que nous ne puissions plus le faire si les règlements sont présentés à la Chambre en même temps que la loi à laquelle ils se rapportent. Nous sommes catégoriques, et c'est une question qui nous tient à cœur.

En ce qui a trait à l'évaluation des activités en matière de réglementation, notre industrie, comme d'ailleurs le monde des affaires dans son ensemble, a très bien accueilli la création du Bureau du contrôleur général, qui est une première étape dans l'amélioration de la gestion interne. La Commission Lambert, c'est-à-dire la Commission royale sur la gestion financière et l'imputabilité, a suggéré, dans ses nombreuses recommandations, d'améliorer la gestion financière de l'administration en la soumettant à l'examen du Parlement. Je crois que votre Comité devrait tenir compte, dans l'élaboration de ses propres recommandations finales, de celles de la Commission Lambert, car ces dernières visaient justement l'amélioration de la gestion interne et financière du gouvernement et, à mon avis, nous ne devons pas en faire abstraction si nous désirons renforcer le processus de réglementation ainsi que l'application des règlements.

Je le répète, nous appuyons le principe et le besoin de l'imputabilité, mais nous ne voudrions pas écraser le Parlement avec une charge de travail considérable en lui demandant de rédiger ou d'examiner en détail tous les règlements. La révision automatique des règlements par le Parlement ou un comité parlementaire particulier imposerait une charge de

[Text]

be a massive workload. In very large regulatory agencies, let us say something like the Board of Transport Commissioners for Canada, the CRTC and any of those things, I can see broad public discussion in a parliamentary committee on that, but the number of regulations that come down the pike that affect our type of industry I think would simply bog down Parliament and it would not be practical to send them back.

• 1445

As I said before, we think part of that can be circumvented by having legislation that clearly states the principles and the policy to be followed so that the drafters of the regulations are not, in effect, writing new laws. I think maybe in some departments that is a fear. We do not have too much of that to contend with in our particular industry but we hear lots about it from industries in other fields.

We do not support the sunset clauses. It was referred to in your document that all regulations go back to Parliament; here again we think it will just bog down the system. Now, we do support the idea of some form of sunset clause in those regulations where there is a very high impact cost, the ones that exceed, say, \$10 million. I think we have covered that at the end of our brief in dealing with future recommendations. We say that:

If government Departments and Agencies are given the sole responsibility for Socio-Economic Impact Analysis and Regulatory Impact Analysis without adequate input from interested parties, then they should be held accountable for their claimed results. Their performance should be reviewed regularly by Office of the Comptroller General . . .

or some appropriate department or agency

. . . and failure to achieve claimed result should be just cause to impose either a sunset clause, to deregulate or find a better alternative.

That is about the only time we would really support some sort of automatic sunset clause.

You made reference in your document that annual reports of departments be reviewed by Parliament. We kind of hope Parliament is doing that now. We would like to think that is part of the things that are being done by members of Parliament in their present mandate.

An hon. Member: Good luck. Good luck.

Mr. Gunn: We oppose the idea of a regulatory budget. We strongly support the principle of accountability but we believe a regulatory budget is not the most effective way of achieving it. We sometimes wonder if some groups that have budgets and have not spent all their budget whether they are going to dream up regulations to use up the rest of the budget as well. That is one of our fears.

[Translation]

travail trop lourde. Je conçois la discussion en public, dans un comité parlementaire, dans de très gros organismes de réglementation comme la Commission des Transports du Canada et le C.R.T.C. Cependant, vu le nombre de règlements touchant notre industrie, je crois qu'une telle façon de procéder paralyserait tout simplement le Parlement.

Comme je l'ai mentionné auparavant, je crois que ce problème peut être évité si les principes et la politique à suivre sont clairement énoncés dans les lois de sorte que les rédacteurs des règlements n'aient pas, en fait, à écrire de nouvelles lois. Dans certains ministères, on a des inquiétudes à ce sujet. Dans notre type d'industrie, ce problème ne se pose pas vraiment, mais nous en entendons beaucoup parler dans d'autres secteurs.

Nous n'appuyons pas les dispositions de temporisation. Dans votre mémoire, vous avez suggéré de renvoyer tous les règlements au Parlement. Encore une fois, nous estimons que cela paralysera tout simplement le système. Cependant, nous sommes favorables à une forme de disposition de temporisation dans le cas des règlements qui entraîneraient des coûts très élevés, par exemple supérieurs à dix millions de dollars. Je pense que nous avons examiné cet aspect à la fin de notre exposé, dans les recommandations futures. Notre position se résume ainsi:

Si les ministères et les organismes gouvernementaux se voient confier l'entière responsabilité de l'évaluation des incidences socio-économiques et de l'analyse des incidences des règlements sans avoir la collaboration des groupes intéressés, ils devront être tenus responsables des résultats. Leur rendement devrait faire l'objet d'une évaluation périodique par le Bureau du contrôleur général . . .

ou par un autre ministère ou organisme compétent . . .

. . . et si le rendement visé n'était pas atteint, il serait alors opportun soit d'imposer une disposition de temporisation, soit de supprimer la réglementation ou enfin de chercher une meilleure solution.

C'est à peu près le seul moment où nous serions vraiment favorables à un certain type de disposition de temporisation.

Dans votre mémoire, vous avez suggéré que le Parlement examine les rapports annuels des ministères. Nous espérons qu'il les examine déjà. Nous souhaitons qu'il s'agisse là de l'une des fonctions des membres du Parlement.

Une voix: Bonne chance, bonne chance.

M. Gunn: Nous nous opposons à la création d'un budget de réglementation. Nous sommes entièrement favorables au principe de l'imputabilité, mais nous ne croyons pas qu'un budget de réglementation soit un outil efficace. Nous nous demandons parfois si certains groupes, qui disposent d'un budget et qui n'auraient pas encore utilisé tous leurs crédits, ne s'appliqueraient pas à créer des règlements pour épuiser ces crédits. C'est là une de nos craintes.

[Texte]

We have said very little about regulatory agencies because basically our particular industry deals with four major government departments.

The Chairman: Could you outline who they are?

Mr. Gunn: Yes. IT&C, Agriculture Canada, Health and Welfare, and Consumer and Corporate Affairs. I would say that probably 85 per cent of the regulations that affect our industry come out of those four departments. And we have, really, a very good working relationship with those departments in prior consultation. That is one of the reasons we did not cover specifically major regulatory agencies.

The Chairman: Yes.

Mr. Gunn: We are concerned about the overlapping of jurisdictions in the regulatory sense between the federal and provincial governments. We hope that revisions to the constitution might clarify some of this. We hope that the broader study being undertaken by the Economic Council of Canada, which was instigated by the first ministers, would deal with that particular area.

We do want to compliment the people on your committee, sir, for the fact that you zeroed in on what we think is the concern about the regulatory process, not so much as rewriting history or drafting a lot of completely new regulations, but in trying to come up with a way in which we can all get a better handle on the regulatory process. In your report we would like to see something which would deal with the systematic re-evaluation of all existing regulations to weed out the vague and poorly written regulations, especially those with conflicting interpretations.

• 1450

We have examples of that which we would be willing to supply: one department has one regulation, another department has a similar one and there is a conflicting interpretation. We sometimes get caught up as to which one really takes precedence.

The Chairman: That would be most helpful to us; it is very important.

Mr. Gunn: I think we can come up with some examples.

We would like some review of regulations which propose requirements for excessive capital expenditures. To do certain things puts, for instance, rather heavy analytical costs on us to comply with these regulations, such as the equipment that we have to buy to make tests to see if we comply with a regulation. These are particularly heavy costs for small companies. So we are concerned when regulations do cause excessive capital expenditures.

By the same token, we are concerned in the food industry about regulations that only scientifically defensible conclusions can be used within the regulatory process. We find that particularly in the current kick on nutrition where, in many of

[Traduction]

Nous avons très peu parlé des organismes de réglementation surtout parce que notre industrie ne fait affaire qu'avec quatre grands ministères.

Le président: Pourriez-vous les nommer, s'il vous plaît?

M. Gunn: Certainement. Il s'agit du ministère de l'Industrie et du Commerce, d'Agriculture Canada, de Santé et Bien-être social Canada et de Consommation et Corporations Canada. Je dirais qu'environ 85 p. 100 des règlements concernant votre industrie sont élaborés par ces quatre ministères. Nos relations avec ces ministères sont excellentes et nous sommes toujours consultés avant qu'ils ne prennent des décisions. C'est une des raisons pour lesquelles nous ne nous sommes pas attardés sur des organismes précis de réglementation.

Le président: Oui.

M. Gunn: Nous nous inquiétons du recoupement des compétences fédérale et provinciale en matière de réglementation. Nous espérons que les modifications qui seront apportées à la Constitution viendront clarifier cette situation. Nous espérons que l'étude plus générale actuellement entreprise par le Conseil économique du Canada, à la demande des premiers ministres des provinces, traitera de ce recoupement des compétences.

Nous aimerions adresser nos compliments aux membres de votre Comité d'avoir si bien compris notre principale cause de souci en matière de réglementation: nous ne voulons pas récrire les règlements en vigueur ou en rédiger d'autres, mais plutôt exercer un meilleur contrôle sur le processus de réglementation. Nous espérons que, dans votre rapport, vous parlerez d'une réévaluation systématique de tous les règlements en vigueur afin d'éliminer les règlements obscurs, et mal rédigés, en particulier ceux qui prêtent à des interprétations contradictoires.

Nous en avons des exemples: deux ministères appliquent des règlements semblables et ils en donnent des interprétations contradictoires. Nous nous demandons lequel des deux règlements fait autorité.

Le président: Nous vous saurions gré de nous fournir des exemples, c'est très important.

M. Gunn: Je crois que nous pouvons vous en présenter quelques-uns.

Nous suggérons que les règlements prévoyant des dépenses en capital excessives soient révisés. Pour nous conformer à certains règlements, nous devons, par exemple, entreprendre des analyses très coûteuses, c'est-à-dire acheter du matériel pour effectuer des tests dont l'objet est de déterminer si nous respectons les exigences. Ces dépenses sont particulièrement lourdes pour les petites entreprises. C'est pourquoi les règlements entraînant des dépenses en capital excessives constituent pour nous une source d'inquiétude.

Par ailleurs, les membres de l'industrie de l'alimentation craignent que, dans le cadre de la réglementation, on ne se fonde pas toujours sur des données scientifiques éprouvées. Etant donné que l'alimentation est un sujet actuellement en

[Text]

those areas, people who advocate that you should remove sugar from everything want to put a regulation on to that effect.

In all the scientific and medical data that we have come across, the only thing they have ever been able to prove is that sugar contributes to tooth decay. There is absolutely no scientific information to report that it is as dangerous as some people would say it is. Therefore, regulations that are not based on scientifically defensible or medically defensible information, I think, should be proceeded with, with great caution.

I want to say a little bit on our concern for self-regulation. There are many people in government and business today talking about self-regulation. We think self-regulation in areas like advertising and some of these areas are rather easy to do because you can say you adhere to a code of ethics and in advertising everybody sees the end product. You can view the ad either on television or on a billboard or in a newspaper and you know if it is in good taste or if it proper and everything else. But in many of the regulations dealing with health and safety self-regulation would be very difficult. When man makes a product in a factory and a regulation says it must contain only a certain percentage of water, it is most difficult to control that if there are no inspectors going into that plant. I think anyone who thinks everybody in business is extremely honourable is very naive. I think, like politicians, we do have some that fall by the wayside every once in a while.

It would be impossible for an association like ours to say to our members, You must self-regulate in this thing. We think self-regulation, although it may sound great, in the majority of the regulations currently governing our industry, self-regulation would be a most difficult path to follow.

In the development of a consensus standard—we made reference to that in our paper—we have some very tangible evidence of how that can work and work well. Just recently, we had a situation with the Health Protection Branch, when they called together the companies that were in a certain segment of manufacturing; it was in the food industry. We were prompted by a letter from the deputy minister that said he wanted to put a new regulation in prohibiting something. We sat down with all the interested parties, the Health Protection Branch with the people from industry, we talked it out and ended up with complete consensus and agreement and no necessity for regulations.

That is the type of thing that we were alluding to especially when the industry affected can sit down to talk with a government department and we both discuss our concern, they about the things they want to regulate and we, why we did not think it was necessary, or we would have the problems of actually regulating it. We reached a consensus, the department is happy; our industry is happy; there is no regulation. So, we think there should be more attempt at consensus rather than immediately saying, we must have a regulation, as long as

[Translation]

vogue, certaines personnes qui veulent que l'on enlève le sucre de tous les aliments, pourraient insister pour qu'un règlement soit adopté à cet effet.

Toutes les données scientifiques et médicales dont nous avons pris connaissance jusqu'à maintenant indiquent que le sucre contribue à la carie. Rien ne vient corroborer les allégations de certaines personnes selon lesquelles le sucre est aussi dangereux qu'elles le disent. Par conséquent, il faudrait faire preuve de beaucoup de circonspection à l'égard de tout règlement qui n'est pas fondé sur des données scientifiques ou médicales éprouvées.

J'aimerais maintenant aborder la question de l'auto-réglementation. De nombreuses personnes dans le gouvernement et le monde des affaires parlent aujourd'hui d'auto-réglementation. Nous pensons que dans certains secteurs, par exemple la publicité, la réglementation volontaire ne pose pas de grandes difficultés parce que les gens de ce milieu respectent un code de déontologie et que tout le monde voit le produit fini. Vous pouvez voir une annonce à la télévision, sur un placard ou dans un journal et vous savez tout de suite si elle est de bon goût, si elle ne choque personne, etc. Toutefois, dans les domaines de la santé et de la sécurité, il serait extrêmement difficile de procéder à l'auto-réglementation. Par exemple, lorsqu'un fabricant prépare un produit et qu'un règlement prévoit que ce produit ne doit contenir qu'un certain pourcentage d'eau, il est très difficile de vérifier si le règlement est appliqué, à moins qu'un inspecteur ne fasse de vérification. Selon moi, il est naïf de croire que toutes les entreprises ont toujours des intentions honorables. Comme dans la politique, il arrive que certaines personnes s'écartent du droit chemin.

Il serait impossible pour une association comme la nôtre de dire à ses membres de procéder à une réglementation volontaire dans tel ou tel domaine. Dans l'absolu, l'auto-réglementation est magnifique, mais compte tenu du caractère de la plupart des règlements s'appliquant à notre secteur de l'industrie, elle serait beaucoup trop difficile à mettre en œuvre.

Au chapitre du consensus—nous en avons déjà parlé dans notre exposé—nous avons des preuves concrètes de réussite à ce niveau. Récemment, la Direction générale de la protection de la santé convoquait une réunion des représentants de l'industrie de l'alimentation. Le sous-ministre nous avait adressé une lettre dans laquelle il disait vouloir appliquer un nouveau règlement d'interdiction. Toutes les parties intéressées, c'est-à-dire les représentants de la Direction générale et ceux de l'industrie, ont discuté de la question. Au terme de la réunion, elles en sont arrivées à un consensus et le règlement n'était plus nécessaire.

C'est à cela que nous faisons allusion: le ministère intéressé discute avec l'industrie des questions d'intérêt commun. Les fonctionnaires nous expliquent ce qu'ils veulent réglementer et nous, de notre côté, nous leur exposons les raisons pour lesquelles nous croyons que ce n'est pas nécessaire ou encore les difficultés d'applications que nous voyons. Nous obtenons le consensus, le ministère est satisfait, les entreprises le sont aussi, et il n'y a pas de règlement! Tant que les ministères et l'industrie travailleront ensemble à la réglementation, il faudra

[Texte]

industry and the government departments are talking about regulations. I guess what we sometimes get hung up on is the term "regulations". A tremendous number of regulations can flow from one particular piece of legislation and that is why in our industry we are so concerned that we will lose that opportunity of consultation with the affected government departments in the writing of the regulations. We can cite here again the amount of input we have with the Health Protection Branch in developing regulations; that is one of the reasons we think the regulations are satisfactory because we helped write them.

• 1455

And you recall, Mr. Peterson, at the meeting in Toronto with the BCR there was concern there about the expression "ministerial discretion" that so often appears in regulations. I think basically business would suffer if the expression "ministerial discretion" were removed from the regulations; I honestly do, because I think many times under ministerial discretion we have been able to sit down, sometimes with the minister of with the senior people, to draft something that did not change the intent of the legislation but just made it possible for industry to live with it.

The Chairman: Yours appears to be a very happy story on regulations.

Mr. Gunn: Oh, I am not implying by that that there are not times when we do not get very annoyed by government departments and agencies. And I do think, as we alluded to in our report, it is important that there be a recourse for business and industry, when a regulation is in place and we are still unhappy with it, that there is still some place that we can go to, such as the Standing Committee on Public Accounts or some other committee of the House on regulations or standards or something like that. There must be a recourse, I think, for business when they do come up against a regulation.

The Chairman: Yes.

Mr. Gunn: By and large I think we have been very pleased with them. But this came about really as a result of a tremendous amount of hard work on behalf of our association by people like Mr. Banting who has been the permanent head of our association in Ottawa for years and in his working relationship with the various regulatory people in Ottawa.

And I think most of the people that I hear from in the business community who have an awful lot to say about regulations have never even been in Ottawa and do not know the people who make the regulations.

Mr. Elmer Banting (Executive Vice-President, Canadian Food Processors Association): I would just like to reiterate what has been said here by Mr. Gunn. I have been manager of this association for 15 years so I have seen quite a number of regulations come and go during that time. Our experience has

[Traduction]

tenter davantage d'en arriver à un consensus plutôt que d'adopter hâtivement des règlements. Je pense que le terme sur lequel nous trébuchons parfois est «règlement». Une seule loi, peut donner lieu à un nombre incroyable de règlements, et c'est pourquoi, dans notre industrie, la perte des possibilités de consultation avec les ministères gouvernementaux intéressés, lors de l'élaboration des règlements, est une question qui nous importe tant. Une fois de plus, nous pouvons mentionner ici le travail énorme de collaboration avec la Direction générale de la protection de la santé, dans la rédaction des règlements. A notre avis, ces règlements sont satisfaisants, entre autres, parce que nous avons contribué à leur rédaction.

Et vous vous souvenez, monsieur Peterson, à la réunion que nous avons eue à Toronto avec le C.E.R.R., il a été beaucoup question de l'expression «pouvoir discrétionnaire du Ministre» qui figure si souvent dans les règlements. Fondamentalement, je crois que si l'expression «pouvoir discrétionnaire du Ministre» était radiée des règlements, le monde des affaires en souffrirait: je le crois vraiment parce qu'à mon avis, ce pouvoir discrétionnaire du Ministre nous a permis à plusieurs reprises de nous asseoir, parfois avec le Ministre ou encore avec de hauts fonctionnaires, pour rédiger quelque chose qui ne modifiait pas l'esprit de la loi mais permettait simplement à l'industrie de s'y conformer.

Le président: La réglementation ne semble poser absolument aucun problème dans votre secteur!

M. Gunn: Oh! Je ne dis pas qu'il n'y a pas de moments où les organismes et ministères gouvernementaux ne nous ennuiant pas. Et je pense, comme nous l'avons mentionné dans notre rapport, qu'il est important qu'il y ait un recours possible pour le monde des affaires et l'industrie lorsque nous sommes mécontents d'un règlement en vigueur, c'est-à-dire qu'il existe un groupe auquel nous puissions nous adresser, tel le Comité permanent des comptes publics ou quelque comité de la Chambre s'occupant des règlements ou des normes ou de quelque chose comme cela. Je pense qu'il doit y avoir un recours possible contre un règlement qui ne satisfait pas le monde des affaires.

Le président: Oui.

M. Gunn: Je pense qu'en général, nous sommes très satisfaits des règlements élaborés. Mais c'est vraiment le résultat d'efforts énormes de la part de notre association, de la part de personnes comme M. Banting qui est depuis des années le chef permanent de notre association à Ottawa et qui a entretenu des relations professionnelles avec plusieurs responsables de la réglementation, à Ottawa.

Et je crois que la plupart des hommes d'affaires dont j'entends parler, et qui ont beaucoup à dire au sujet des règlements, ne sont jamais venus à Ottawa et ne connaissent pas les personnes qui font les règlements

M. Elmer Banting (vice-président exécutif de l'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires): Je voudrais simplement répéter ce que M. Gunn a dit ici. Je suis directeur de l'Association depuis 15 ans; j'ai donc vu passer un assez grand nombre de règlements pendant toutes ces années.

[Text]

been that providing we have a chance to consult with the people that are preparing the regulations, then regulations can be drafted that are in the interests of everybody. I am just not saying that from our point of view; it could be the consumers who get involved at the same time.

Over the years, as Mr. Gunn has referred to, regulations have been generally most often designed on the request of industry more than anything else because there are definite needs for them in the areas of health and safety particularly. I was involved when the Department of Consumer and Corporate Affairs was set up and I would hate to think what would happen if the first draft of these regulations had been tabled in the House of Commons. I would hate to estimate even the number of manhours that were put in, and not only by our association; actually 14 different food associations met with the minister at that time and went over those regulations because firms would have gone out of business or broken the law.

There was no possible way by which we could have operated under those first-draft regulations. When you try to think about that all being done in a parliamentary committee, I would wager that on the packaging and labeling legislation we had 20 different meetings in a year and we brought people from all across the country to those meetings.

• 1500

It scares us to think these regulations could be drafted and tabled along with the legislation and nobody would have a chance to see whether they are workable. That was the problem with many of those regulations; they were just not workable. But having the opportunity to sit down and point out what would happen under these circumstances, how many firms would have to go out of business or quit producing products or whatever, we are able to come up with regulations that we could live with and we felt were within the interests of the community at large. And to take away that opportunity to have this input, I think would be a backward step.

The Chairman: That is very interesting. I guess if every industry had your type of relationship with government we would not be sitting here as a task force.

Mr. Banting: I might also say that I think you people are going to find the Economic Council report very interesting. As Mr. Gunn said here earlier, there are areas of duplication between these departments we were involved with, which is very, very frustrating, and there are areas where regulations actually are interpreted in two different ways in different departments and we run into problems.

We were involved when this study was started with the Economic Council and we are certainly looking forward to that report when it comes out because we hope it is going to deal with many of these areas of concern which we have regarding the duplication of inspection services and duplication of regulations which does take place in the food industry and which costs the taxpayer a lot of money and costs our

[Translation]

Notre expérience démontre que lorsque nous avons l'occasion de consulter les personnes qui rédigent les règlements, les règlements élaborés tiennent compte des intérêts de chacun. Je ne dis pas que cela est seulement à notre avantage, mais ce peut être également à celui du consommateur.

Jusqu'ici, comme M. Gunn l'a mentionné, les règlements ont été rédigés le plus souvent à la demande de l'industrie parce qu'elle a des besoins définis dans les domaines, surtout, de la santé et de la sécurité. J'étais de la partie lorsque le ministère de la Consommation et des Corporations a été créé et je n'ose pas penser à ce qui serait arrivé si le premier avant-projet de ces règlements avait été déposé devant la Chambre des communes. Je ne veux même pas évaluer combien d'heures-personne y ont été consacrées, et pas seulement par notre association; en réalité, quatorze associations différentes du secteur de l'alimentation ont rencontré le Ministre à ce moment-là et ont parcouru ces règlements pour éviter que les entreprises visées ne ferment leur porte ou n'enfreignent la loi.

Il n'y avait pas moyen de poursuivre l'exploitation d'une entreprise et de respecter ces règlements en même temps. Je parie que si tout cela s'était fait au sein d'un comité parlementaire, nous aurions eu, au sujet de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, une vingtaine de réunions pendant l'année et que des personnes provenant de tous les coins du pays y auraient assisté.

Nous sommes inquiets à la pensée que ces règlements pourraient être rédigés et déposés en même temps que la loi et que personne n'aurait la possibilité de voir s'ils sont applicables. Ce fut le cas pour de nombreux règlements; ils n'étaient tout simplement pas applicables. Mais comme nous pouvons dire notre avis, faire savoir ce qui arriverait si de tels règlements entraient en vigueur, signaler combien d'entreprises devraient alors fermer leur porte ou cesser de produire, nous pouvons obtenir des règlements que nous sommes capables de respecter et qui tiennent compte des intérêts de la communauté dans son ensemble. Et nous enlever cette possibilité de participer serait, je pense, faire un pas en arrière.

Le président: Vos propos sont très intéressants. Je crois que si toutes les industries entretenaient le même genre de relations avec le gouvernement, la formation de notre groupe de travail n'aurait pas été nécessaire.

M. Banting: Je voudrais ajouter que vous trouverez probablement fort intéressant le rapport du Conseil économique du Canada. Comme M. Gunn l'a déjà dit ici, il y a un chevauchement des tâches d'un ministère à l'autre qui est très frustrant; dans certains domaines, les règlements sont effectivement interprétés de façon différente, selon le ministère, et nous avons ainsi une foule de problèmes.

Nous étions là lorsque cette étude du Conseil économique du Canada a débuté et nous attendons impatiemment sa parution parce que nous espérons qu'elle touchera un grand nombre des questions qui nous préoccupent, notamment le chevauchement qui existe dans le secteur de l'alimentation au niveau des services d'inspection et des règlements. Ces chevauchements coûtent cher non seulement au contribuable mais aussi à notre

[Texte]

industry a lot of money. When inspectors from different departments come into the same plants, then they take time and it is an expensive procedure, I think we have already put our views forward to the Economic Council on that and, as I said, we are hoping that when that report comes out, it will be most interesting.

Mr. Gunn: We have also made our views very clearly known to the departments, in fact. There have been significant changes even within the last six or eight months within Agriculture Canada in a consolidation of inspection services. We are constantly bringing up these particular areas. It does not necessarily mean that the regulation would disappear, it just means that it will minimize the cost impact of carrying out those regulations, and that is what concerns us.

In summary, Mr. Chairman, I guess the most important thing to us still is that in an attempt to change the process of regulations in Canada we do not see that business became part of a movement that set up a new, massive bureaucracy to carry that out and all the costs that go with it. We just do not think you can put a lot of that back on Parliament or parliamentary committees without putting a great burden on and an additional cost to the Canadian taxpayer.

The Chairman: That is a very interesting story and I am sure we have lots of questions. Could we start off with Mr. Deniger, please.

Mr. Deniger: I am not sure, Mr. Chairman, that I have many questions because things do seem to be working out.

I want to apologize for having had to leave the room while you were testifying because the finance committee is sitting across the hall and there is a vote in the House. I also sit on that committee and I might even have to leave while I am asking questions, so in advance, I apologize.

The second point I want to raise is that two of your members actually are located in my riding, Catelli and McLean's Food Products are in my riding and they are very good corporations. They employ many of my constituents and we need more of that.

I think the Chairman said it well. Obviously the reason that you seem to be satisfied in general with the way the system operates is the fact that there is that dialogue between your association and the departments with which you are involved.

I am curious about your association: when was it founded, has it been a difficult process to get the corporations together, when did you feel that you had actually a voice in those departments and when did you realize actually that those departments were listening to you?

Mr. Gunn: I think Elmer can tell you the history of our association, it goes back a long time.

[Traduction]

industrie. Lorsque des inspecteurs de ministères différents visitent les mêmes installations, il y a là une dépense très importante de temps et d'argent. Nous avons déjà fait connaître notre point de vue sur le sujet au Conseil économique du Canada et, comme je l'ai dit, nous espérons que ce rapport sera très intéressant.

M. Gunn: Nous avons aussi expliqué très clairement aux ministères ce que nous voulions. Au cours des six ou des huit derniers mois, il y a même eu des changements importants au sein d'Agriculture Canada où les services d'inspection ont été fusionnés. Nous revenons constamment à ces questions. Il ne s'agit pas de faire disparaître la réglementation, mais d'en minimiser le coût d'application, car c'est ce point qui nous préoccupe.

En somme, Monsieur le président, il reste que le plus important pour nous, dans les tentatives en vue de modifier la méthode de réglementation au Canada, est que nous ne voulons pas que le monde des affaires s'intègre à un mouvement qui mettrait sur pied une nouvelle bureaucratie monstrueuse pour faire appliquer ces mesures et qui dépenserait des sommes très élevées à cette fin. Nous ne croyons pas que vous puissiez charger le Parlement ou les comités parlementaires d'accomplir cette tâche, sans alourdir le fardeau du contribuable canadien.

Le président: Tout cela est très intéressant et je suis sûr que plusieurs voudront poser des questions. Nous pourrions commencer par M. Deniger, s'il vous plaît.

M. Deniger: Je ne suis pas certain, Monsieur le président, d'avoir beaucoup de questions à poser, vu que les choses semblent bien marcher.

Je voudrais d'abord que vous m'excusiez d'avoir quitté cette pièce pendant les témoignages. Le Comité des finances tient ses séances dans une autre pièce et une question est actuellement mise aux voix à la Chambre. Comme je fais également partie de ce comité, il est possible que je doive m'absenter pendant la période qui m'est accordée pour poser mes questions; je vous prie donc, à l'avance, de m'excuser.

Je voudrais maintenant souligner que deux de vos membres, Catelli et McLean's Food Products, sont situés dans ma circonscription et que ce sont de très bonnes sociétés commerciales. Elles emploient un grand nombre de mes mendants et nous avons besoin d'un plus grand nombre d'entreprises comme celles-là.

Je pense que le président a bien résumé votre point de vue. Il en ressort que le motif de votre satisfaction générale à l'égard du système en place, c'est ce dialogue entre votre association et les ministères qui vous concernent.

J'aimerais connaître davantage votre association. Quand a-t-elle été fondée? A-t-il été difficile de réunir les entreprises membres? Quand avez-vous senti que vous aviez réellement voix au chapitre auprès des ministères en question? A quel moment vous êtes-vous vraiment rendu compte que ces ministères vous écoutaient?

M. Gunn: Je pense qu'Elmer peut vous raconter l'histoire de notre association. Elle a débuté il y a bien longtemps et elle a évolué avec les années.

[Text]

This has really evolved over time. Those of us who spend a lot of time in Ottawa dealing with departments, as we do in our association—and I am the past President of the association—have seen in the last two or three years a decided change in many departments. It nearly reached a point, I would say, two years ago when some departments like Consumer and Corporate Affairs, for instance, would not even talk about a regulation; they had just about ground to a complete halt and then it sort of backed off a bit from that. I think it has taken work by our association but it has also taken a change in attitude in the regulatory people in the departments. Those people now are more willing to recognize that discussion is essential and they have much to gain in discussing regulations with effective industries before they write the regulations, because they get a minimum of flak afterwards, for one thing. So I do not think you can say certainly that at one point it stopped and this change took place; I think it is something that has evolved in the last few years with a great deal of effort on both sides.

• 1505

Mr. Banting: To answer your first question, the association was originally formed in 1946. We are in our 34th year. As I mentioned earlier, I have been with it for 15 years and there was only one predecessor before that. And he had developed, in my opinion, a very good relationship, particularly with the Department of Agriculture, which we have carried on. Since that time I think the relationship with these other departments has been developed on an ongoing basis and, as Mr. Gunn has stated, it has been built up over quite a considerable period of time. We now meet on a regular basis, once a year, with the ministers of these departments and then on a regular basis with the deputy ministers and the working people. We actually have ongoing committee meetings with these people to discuss particular concerns and problems.

Mr. Deniger: You indicated also that you would provide us with a list of regulations that you found difficult to live with.

On page 5, under "Existing Regulations", you state that all government departments should:

—review regulations which impose requirements for excessive capital expenditures

And you go on. I was wondering exactly what kind of regulations those would be and if you had a concrete example. How would the review mechanism be done? This morning, for example, we had witnesses that stressed strongly the role of parliamentarians to do some sort of review. In your brief you seem to be leaving it up to the department, and I am just curious about where it all fits.

Mr. Gunn: I have been involved in a couple of other briefs that you will be hearing later on; I am Chairman of the Executive Council of the Canadian Chamber of Commerce, and their brief is quite different from the brief that I am involved in when I am with the Food Processors Association. I

[Translation]

Ceux d'entre nous qui ont passé beaucoup de temps à Ottawa à rencontrer des fonctionnaires des différents ministères, comme c'est le cas dans notre association, ont vu se produire, au cours des deux ou trois dernières années, un changement très important dans de nombreux ministères. Les ministères en sont même arrivés au point, il y a deux ans je dirais, où certains d'entre eux, comme celui de la Consommation et des Corporations, ne parlaient même plus de réglementation; ils s'étaient tout simplement arrêtés pour prendre un peu de recul. Pour arriver à ce point, je pense qu'il a fallu beaucoup de travail de la part de notre association, mais également un changement d'attitude de la part des personnes chargées de la réglementation au sein des ministères. Maintenant, ces personnes sont davantage portées à reconnaître qu'il est essentiel de discuter et qu'elles ont avantage à discuter des règlements avec les industries en cause avant d'en entamer la rédaction, parce qu'entre autres elles reçoivent un minimum de plaintes par la suite. Par conséquent, je ne pense pas qu'il soit possible de dire qu'à un certain moment, la machine s'est arrêtée et ce changement a eu lieu; je pense que c'est quelque chose qui a évolué au cours des dernières années, grâce à de nombreux efforts des deux côtés.

M. Banting: En réponse à votre première question, je dirai que notre association a été fondée en 1946. Nous en sommes à notre 34^e année. Comme je l'ai mentionné précédemment, j'en fais partie depuis 15 ans et je n'ai eu qu'un prédécesseur. Et ce dernier a établi, à mon avis, de très bonnes relations, surtout avec le ministère de l'Agriculture, que nous avons continué d'entretenir. Je crois que, depuis ce temps, nos relations avec les autres ministères sont nées au fur et à mesure et, comme M. Gunn l'a déclaré, cela s'est fait très lentement. Maintenant, nous rencontrons régulièrement les ministres des ministères concernés (une fois l'an) ainsi que les sous-ministres et les autres fonctionnaires. Nous rencontrons présentement ces personnes en comité pour discuter de problèmes particuliers.

M. Deniger: Vous avez également indiqué que vous nous fourniriez une liste des règlements que vous trouvez difficiles de respecter.

A la page 5, sous la rubrique «Règlements en vigueur», vous avez écrit que tous les ministères gouvernementaux devraient:

—passer en revue les règlements qui imposent des dépenses en capital excessives

et ainsi de suite. Je me demandais de quel type de règlements il s'agissait exactement et si vous aviez un exemple concret à nous fournir. Comment cette révision se ferait-elle? Ce matin, par exemple, certains témoins ont beaucoup insisté sur le rôle des membres du Parlement dans le cadre d'une telle révision. Dans votre mémoire, vous semblez laisser cette tâche au ministère, et j'aimerais savoir alors comment cela se passerait.

M. Gunn: J'ai participé à la rédaction de quelques autres mémoires dont vous entendrez parler plus tard. Je suis président du conseil exécutif de la Chambre de commerce du Canada et son mémoire diffère beaucoup, même si j'y ai participé, de celui rédigé au nom de l'Association canadienne

[Texte]

think it depends on the types of regulations we are talking about. When you get to talking about regulations where an industry have their rates and their tariffs regulated and things of that nature, that really is very massive intervention into the free enterprise system.

So many of the types of regulations that affect our type of business are not the earth-shattering types of decisions that make the front pages of the daily newspapers. They affect our business and some of them require our going out and buying capital equipment to comply with them; this is what we were referring to, that sort of thing. Regulations can vary from one that is a very simple regulation, a one-line regulation that says, You shall not be allowed to use cyclamates in Canada, to a detailed regulation that sets the rates that you are allowed to charge in your business.

We can charge our own prices, and this sort of thing, so most of our regulations pertain to our operations rather than regulating us in the free market.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Eric Milligan (Advisor to the Committee): I just have a little bit of trouble with your suggestion that a regulation governing tariffs or rates or quotas somehow is likely to have a greater impact than regulations in the health, safety, fairness area, standards and methods of processing. I believe you stated earlier that a first draft of regulations prepared by the Department of Consumer and Corporate Affairs would put a significant portion of the industry out of business had they gone through on the first-draft basis. Obviously they were not working on tariffs or the type of regulations that we were just discussing.

Mr. Gunn: In all fairness to that particular example, Mr. Banting referred to the time of the creation of the Department of Consumer and Corporate Affairs when they first got into very massive pieces of legislation like the Consumer Packaging and Labelling Act. That was a very major piece of legislation that affected the entire process of labelling and legislation; the regulations were massive in nature. In that case we were very concerned that that be . . .

• 1510

Mr. Milligan: I guess I am just not clear. Are you saying that there is some basic distinction between the regulations designed to look at prices that regulate production quotas or tariffs that can be charged by a firm, in the area that is commonly known as economic regulation, and somehow that is different from the potential impact from the area known as social regulation, which would look at areas of health, safety, food quality, food additives, those sort of controls?

Mr. Gunn: Let us take the area of additives of the Hazardous Products Act. Regulations can be issued under that act; they do not have to go back to Parliament all the time. The act is in place. If something comes up there can be a new regulation under that act and to correct a particular situation there may be new scientific information that places a particular ingredient under the Hazardous Products Act. So the

[Traduction]

des manufacturiers de produits alimentaires. Je pense que cela dépend du type de règlements en cause. Dans le cas de règlements qui imposent des taux et des tarifs à une industrie et d'autres choses de cet ordre, il y a vraiment intervention dans le système de la libre entreprise.

Parmi les règlements qui s'appliquent à notre type d'entreprises, il y en a tellement qui ne sont pas des décisions fracassantes du genre de celles qui font la une des quotidiens. Pourtant, ces règlements influencent nos affaires et certains nous obligent même à acheter des biens en immobilisations. C'est à de tels règlements que nous faisons référence. Il y a toutes sortes de règlements: certains sont très simples; ils n'ont qu'une ligne—par exemple, il est interdit d'utiliser des cyclamates au Canada—et il y en a aussi de très détaillés, qui fixent les taux que vous pouvez charger dans votre entreprise.

Nous pouvons fixer nos propres prix et toutes les choses de ce genre: nous voulons des règlements qui portent sur nos opérations et non pas des règlements qui influencent notre position sur le marché libre.

Le président: Monsieur Milligan.

M. Eric Milligan (conseiller du comité): J'ai de la difficulté à comprendre comment des règlements régissant les tarifs, les taux ou les contingents peuvent avoir une plus grande portée que des règlements sur la santé, la sécurité, l'équité, les normes et les méthodes de conditionnement des produits. Je crois que vous avez dit auparavant qu'un premier avant-projet de règlement préparé par le ministère de la Consommation et des Corporations aurait contraint un grand nombre des entreprises visées de fermer leur porte, si ce document avait été accepté. Pourtant, ces règlements ne portaient pas sur les tarifs ou quoi que ce soit du genre.

M. Gunn: Dans cet exemple précis, M. Banting parlait du moment où le ministère de la Consommation et des Corporations avait été créé, au moment où il était question de textes de loi considérables, tels que la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation. C'était une loi très importante qui portait sur tous les points de la loi en vigueur; il y avait une quantité innombrable de règlements. Dans ce cas, il nous tenait vraiment à cœur que ce soit . . .

M. Milligan: Je pense que je ne suis pas clair. Dites-vous qu'il existe une différence fondamentale entre les règlements portant sur les prix, qui fixent les contingents de production, ou les tarifs qu'une entreprise peut demander, c'est-à-dire entre les règlements de nature économique et ceux de nature sociale, lesquels s'intéressent à la santé, à la sécurité, à la qualité des produits alimentaires, aux additifs, aux questions de cet ordre, et qui ont aussi une portée différente?

M. Gunn: Prenons l'exemple des additifs ou encore de la Loi sur les produits dangereux. Des règlements d'application de cette loi peuvent être rédigés; il n'est pas nécessaire que, chaque fois, ils passent devant le Parlement. La loi est là. Si quelque chose survient, il est possible qu'un nouveau règlement soit rédigé en vertu de cette loi, qu'à la suite de nouvelles découvertes scientifiques, un ingrédient particulier soit visé par

[Text]

people in industry and health protection sit down to discuss it. It may require regulations. Do you think that type of thing should go back to be discussed in Parliament?

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Mr. Chairman, if I may comment on that, I do not think we are suggesting that the regulations be discussed in Parliament when they are proposed or on every occasion. You referred in your brief on one occasion to, for example

Regulatory Program Evaluations to be Reviewed by Parliament.

That is No. 2 on page 4. And you say;

... application must be on an exception basis.

When we are talking about reviewing regulations or reviewing program evaluations or SEIAs or whatever it is, I think, it should be done on a selective basis or an exception basis, if you will. We have naturally a concern, as you expressed, for not creating obviously a massive workload for Parliament or in bogging the system down. I do not think we suggest that at all.

The Chairman: Did you have some questions? Mr. Berger, do you want to follow up on this?

Mr. Berger: Well, I do not know. If...

Mr. Milligan: No, no, no. I think I understand. I was focussing on what I understood to be a statement of some great difference in potential cost to industry from the economic regulations and social regulations. Now I understand what you are talking about, I have that example. What you were talking about was an area of social regulation but it was such a massive change...

Mr. Gunn: That is right.

Mr. Milligan: ... that it had great potential.

When they make marginal changes in regulations in that area, I gather your feeling is that the consequences of that on balance are likely to be less than marginal changes on, say, a tariff that can be charged by a telecommunications company or something like that. I now understand the point.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: I suppose, Mr. Chairman and Mr. Gunn, what we have to do as a committee is try to reconcile some of the opinions that we are getting from various groups that appear before us. I must admit that I agree with many of the things that you said. I find some sort of contradiction that may be basically logical to you in some of the positions that you have advocated and, I suppose, though I must say that I am speaking from the benefit of having read many of the submissions that we have received, which you probably have not or you certainly have not.

[Translation]

la Loi sur les produits dangereux, afin de corriger une situation donnée. Alors, les représentants de l'industrie et les responsables de la protection de la santé se rencontrent pour en discuter. Il se peut qu'un nouveau règlement soit nécessaire. Pensez-vous que cela devrait passer devant le Parlement?

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Monsieur le président, permettez-moi de faire quelques remarques sur ce point; je ne pense pas que nous disions ici que les règlements devraient passer devant le Parlement, lorsqu'ils sont proposés ou à tout autre moment. Dans votre mémoire, vous y faites référence à un certain moment. Voici le passage:

les évaluations du programme de réglementation que le Parlement doit examiner.

Cela se trouve au n° 12 de la page 4. Et vous dites:

... les demandes doivent être à titre d'exception.

Lorsque nous parlons de la révision des règlements ou des évaluations de programme ou de l'évaluation des incidences socio-économiques ou peu importe, je pense qu'il faut procéder par sélection ou par exception, si vous voulez. Naturellement, nous ne voulons pas, comme vous l'avez dit, donner au Parlement une charge de travail considérable ou paralyser le système. Ce n'est pas du tout, je crois, ce que nous proposons.

Le président: Avez-vous des questions? Voulez-vous poursuivre, monsieur Berger?

M. Berger: Bien, je ne sais pas. Si...

M. Milligan: Non, non. Je crois que je comprends. Je croyais qu'il disait qu'il y avait une grande différence, sur le plan de ce qu'il en coûte à l'industrie, entre les règlements de nature économique et les règlements de nature sociale. Maintenant, je comprends ce que vous vouliez dire; je peux vous donner cet exemple. Vous parliez de réglementation sociale mais, dans ce cas, il s'est produit un changement tellement considérable...

M. Gunn: C'est vrai.

M. Milligan: ... que les possibilités étaient très vastes.

Lorsque, dans ce type de réglementation, il ne survient que des changements accessoires, vous devez penser, je crois, que les conséquences de tels changements devraient être moindres que celles de changements également accessoires portant, disons, sur le tarif que peut demander une compagnie dans le domaine des télécommunications ou une autre entreprise. Maintenant, je comprends.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Je présume, monsieur le président et monsieur Gunn, que ce comité a été formé pour essayer de concilier au moins une partie des opinions qui nous parviennent des divers groupes que nous entendons. Je dois admettre que je suis d'accord avec beaucoup de choses que vous avez dites. J'ai trouvé quelques contradictions, qui peuvent vous sembler fondamentalement logiques, dans certaines des thèses que vous avez défendues, mais je dois avouer que j'ai eu le loisir de lire une bonne partie des documents reçus, ce que vous n'avez sûrement pas pu faire.

[Texte]

• 1515

For example, you support weeding out vague and poorly written regulations, especially those with conflicting interpretation, yet you are against sunset clauses. We had a gentleman before us this morning who argued rather forcefully that it is only through sunset clauses that you are going to weed out vague and poorly written regulations. Even going beyond that, I suppose, there are probably a number of examples which this person brought to us and which, I am sure, some of our staff could bring to our attention, of regulations that are out of date or that, because of changed circumstances, no longer fit their original objectives or maybe were passed with a certain intention in mind and never really accomplished their particular objective.

So we had a gentleman before us this morning, as I say, who argued that it is only with sunset clauses that you are going to force the bureaucracy to keep their legislation and their regulations up to date. As an example, he used the Bank Act as the common piece of legislation with a sunset clause which is reviewed on a ten-year basis. It is true that this takes up a certain amount of parliamentary time to get at it except that this fellow argued that the Bank Act is one of our most modern pieces of legislation and it is up to date really with the needs of industry, whereas to give you another example in the area of patents and trademarks, because it is not an item on which a review has been forced over the years, it is a piece of legislation which is about 60 years old and which by general acknowledgment is out of date; somebody used the expression, "a sexy item". It is not the top matter on the agenda of Cabinet or of many members of Parliament and there is only a small group of people that deal with patents and trademarks and yet, from having spoken to some of them, I know that they say that that particular piece of legislation is horribly outdated and creates many difficulties for Canadian businesses.

This person again this morning was arguing that it was only through sunset clauses that you would get the civil service to review legislation and regulations on some sort of systematic basis. There has to be a concern obviously that the system will not become bogged down and we are not suggesting again that all these regulations or legislation would be reviewed by Parliament. Therefore, the question I would like to ask you is this: provided that some sort of method can be arrived at to achieve this kind of review without bogging the system down, I suppose you are not inexorably opposed to sunset clauses, then.

Mr. Gunn: No, I do not think so. When you say that this is the only way the public servants of the departments are going to do it, do you think that is true, that you cannot lay down in a mandate from such a committee such as this that departments must review existing legislation as a part of their operations within the department? Is that not just good management? We would do that in business.

Do you have to have Parliament come back and say, you must rewrite this act; you must change it; we must re-discuss it in Parliament? Do you not think there can be some mechanism, going back to the Lambert commission and some of its findings, when you are concerned about the total cost picture

[Traduction]

Par exemple, vous désirez que les règlements mal écrits et vagues soient enlevés, surtout ceux qui prêtent à des interprétations contradictoires, et pourtant vous êtes contre les dispositions de temporisation. Ce matin, un monsieur affirmait avec beaucoup d'insistance que seules les mesures de temporisation permettaient d'éliminer de tels règlements, vagues et mal écrits. Je présume même que cette personne nous a fourni un grand nombre d'exemples—et je suis sûr que votre personnel pourrait les signaler—de règlements périmés ou de règlements qui, à cause d'un changement de circonstances, ne répondent plus aux objectifs fixés, ou encore de règlements adoptés dans un certain but et qui n'ont jamais vraiment atteint ce but.

Comme je l'ai dit, un homme a pris la parole ici ce matin pour défendre l'idée que seules des mesures de temporisation réussiraient à forcer la bureaucratie à tenir à jour les lois et les règlements. Il a pris pour exemple la Loi sur les banques, texte de loi qui contient une disposition de temporisation révisée tous les dix ans. Les parlementaires, il est vrai, doivent y consacrer un certain temps, mais cet homme insistait néanmoins sur le fait que la Loi sur les banques est l'un des textes de loi les plus modernes et qu'elle satisfait aux besoins de l'industrie. Par contre, dans le domaine des brevets et des marques de commerce, les textes de loi n'ont jamais été révisés; ils ont 60 ans et tout le monde est d'accord pour dire qu'ils sont périmés. Or, certains diront ironiquement que ces «textes ont le charme de leur âge». Ils ne constituent pas le premier point à l'ordre du jour du cabinet ou de nombreux députés. Les brevets et les marques de commerce intéressent seulement un petit groupe de personnes et, pour avoir discuté avec certaines d'entre elles, je sais qu'elles trouvent cette loi en particulier horriblement désuète et qu'elles y voient la source de nombreuses difficultés pour les entreprises canadiennes.

Cette personne, ce matin, affirmait donc que seules des mesures de temporisation pouvaient forcer la fonction publique à réviser les lois et les règlements de façon systématique. Évidemment, il faudra veiller à ne pas paralyser le système par une charge trop lourde et, je le répète, nous ne proposons pas que toutes les lois, tous les règlements soient révisés par le Parlement. Voici donc la question que j'aimerais vous poser: si une méthode pouvait être élaborée pour mettre en place ce type de révision sans paralyser pour autant le système, vous opposeriez-vous inexorablement dispositions de temporisation?

M. Gunn: Non, je ne crois pas. Mais lorsque vous dites que c'est là le seul moyen de forcer la fonction publique à accomplir cette tâche, en êtes-vous sûr? Pensez-vous vraiment qu'il est impossible qu'un comité comme celui-ci, par exemple, donne aux ministères le mandat de réviser la législation en vigueur, parmi leurs autres tâches? N'est-ce pas tout simplement une question de bonne gestion? C'est ce que l'on ferait dans le monde des affaires.

Est-il nécessaire que le Parlement réexamine tout cela, qu'il dise que telle loi doit être rédigée de nouveau qu'il faut la modifier, qu'il faut en discuter à nouveau en assemblée parlementaire? Ne pensez-vous—je fais référence ici au rapport de la commission Lambert et à quelques-unes de ses conclu-

[Text]

of government, the institution of better management methods, that operating government departments may bring about some of these changes? I think this is what Lambert was trying to say. I can see a major statute being discussed in Parliament or in an appropriate committee periodically but can that not be brought back up for discussion without having to have an automatic sunset law?

• 1520

Mr. Berger: I suppose that is a very good question. I certainly would share your belief that good management practices would provoke a review of legislation and regulations on a systematic basis, although I think there is some evidence that it has not done so so far; hopefully, if management practices are improved, this will take place. We discussed other things this morning, which I do not think I should get into now, about creating incentives basically. I think the Lambert commission talked about financial rewards for good management practices, therefore, cutting down costs and so forth, and those things do not exist at the present time.

Mr. Gunn: Mr. Berger, that is why I was suggesting earlier that in looking at these alternatives in the findings of the Lambert commission, the Comptroller General's office is attempting to institute greater management practices in government departments. It may correct some of the very things we are talking about.

Mr. Berger: Mr. Milligan, would you care to comment?

Mr. Milligan: If I may pick up a theme here, generally in your submission to the committee there seems to be an emphasis more on tightening up, improving the government's own internal management to get control, a better handle, on this problem of burden of excessive regulation. I think there is some scepticism about the benefits that you might have from getting Parliament more involved in the process and I must say that that scepticism has been voiced by virtually every government department and officials that have been before this committee as well. So you seem to be in good company at least with that.

Mr. Banting: Watch it; we might not like government departments.

Mr. Milligan: A consistent message must mean something here.

Mr. Gunn: However, as a free enterpriser I am not so sure I like being lumped in with the views of all government departments. But I also think we must recognize what may be feasible in how much review Parliament can give to some of these things.

Mr. Milligan: I just want to pin down one point. For instance, to take an example, your association has indicated that it does not like the idea of having a rule that regulations should be tabled with legislation when it goes before Parliament for consideration. I do not believe that point was men-

[Translation]

sions—qu'il peut exister certains mécanismes, tels que l'institution de meilleures méthodes de gestion, qui puissent permettre aux ministères de procéder à quelques-uns de ces changements, si le coût total des dépenses gouvernementales vous tient à cœur? A mon avis, c'est ce que Lambert essayait d'exprimer. Je comprends qu'une loi importante peut être discutée périodiquement devant le Parlement ou au sein d'un comité particulier, mais ne peut-il pas être soumis de nouveau à la discussion sans qu'il y ait automatiquement une loi de temporisation?

M. Berger: Je pense que c'est une très bonne question. Je suis d'avis, comme vous, que de bonnes méthodes de gestion devraient conduire à une révision systématique des lois et des règlements, mais il faut bien se rendre à l'évidence que ce n'est pas ce qui s'est produit jusqu'ici; or, si les méthodes de gestion sont améliorées, c'est ce qui arrivera. Ce matin, nous avons parlé aussi de créer des stimulants, mais je ne crois pas qu'il soit approprié d'en parler maintenant. Je pense que la commission Lambert a fait mention de primes pour bonnes méthodes de gestion, réduisant ainsi les coûts et ainsi de suite, et de telles choses n'existent pas présentement.

M. Gunn: Monsieur Berger, c'est pour cette raison que j'ai dit précédemment qu'après avoir examiné les solutions suggérées dans le rapport de la commission Lambert, le Bureau du contrôleur général du Canada essaie maintenant d'instituer de meilleures méthodes de gestion dans les ministères gouvernementaux. Cela pourrait corriger quelques-unes, au moins, des choses dont nous parlons.

M. Berger: Monsieur Milligan, auriez-vous des observations à faire?

M. Milligan: Permettez-moi de soulever une question ici. En général, dans le mémoire que vous avez déposé devant ce comité, vous insistez davantage sur le renforcement, l'amélioration de la gestion interne du gouvernement afin de mieux maîtriser ce fardeau que constitue une réglementation excessive. Je pense qu'il y a un peu de scepticisme vis-à-vis des avantages que pourrait vous procurer une plus grande participation du Parlement à cette tâche. Je pense aussi que ce scepticisme est le fait de presque tous les ministères et fonctionnaires qui ont pris la parole devant ce comité. Alors, sur ce point au moins, vous ne semblez pas être le seul de cet avis.

M. Banting: Attention. Nous ne nous entendrons peut-être pas avec les ministères.

M. Milligan: Vous dites tous la même chose... c'est un signe.

M. Gunn: Toutefois, à titre de libre entrepreneur, je ne suis pas certain que j'aimerais être mis dans le même sac que tous les ministères. Mais je pense aussi que nous devons reconnaître la part de révision que le Parlement peut faire.

M. Milligan: Je voudrais simplement porter un point à votre attention. Par exemple, votre association a signalé qu'elle n'aimait pas l'idée qu'une règle soit établie selon laquelle les règlements seraient déposés devant le Parlement en même temps que la loi qu'ils accompagnent. Je ne crois pas que ce

[Texte]

tioned but in your remarks you expressed a fear that you might lose the opportunity, which has obviously been very valuable to you in the past, of being able to sit down with departmental officials to consult with them before those regulations actually get down on paper or get too far down the road so that the positions of the departments are solidified.

If I may expand on your point, you feel that if they go to Parliament, you might lose that opportunity for input. But I am wondering if this general orientation in your comments against parliamentary involvement reflects a concern by the industry that generally you might lose your ability to mold and shape and ensure that your industry perspective is properly taken into account in the regulations, if parliamentary involvement would increase uncertainty about the actual substance of the regulations, about uncertainty being costly. Is this fair?

Mr. Gunn: The political realities of the parliamentary system might affect it. If you are going to have an act pertaining to hazardous products or something like that, when the first reading of that act comes down, is it supported by regulations? It may have taken a year to draft and a year after the act went through Parliament before regulations come into effect. So, you are going to have, for one year before the first reading of that act, all kinds of discussions with industry about an act that is coming up before being presented to Parliament.

• 1525

You are going to have parliamentarians saying that the public servants and the government are discussing that with industry before we even know what their intent is. In practical terms you are asking something to be done before bringing it into Parliament.

Mr. Berger: Is that not what takes place now?

Mr. Gunn: I do not think so, not so much in the intent of an act that is brought in by government. There is not an awful lot of discussion with a lot of people but the intent of an act . . .

Mr. Berger: That is what we are suggesting in the concept of a regulatory calendar, which first has the intention to legislate in a certain area they advise the public and they advise Parliament of their intention to do so.

The Chairman: Why do we not take a specific example and follow it through the process that you found to work very well, such as the sugar example that you have suggested? Somebody puts the bee in the bonnet of some bureaucrat or some minister that sugar should not go into canned goods. What happens then? Does one of the four departments come to you and say, This has been proposed. What do you think of it?

Mr. Gunn: A letter goes out from the Health Protection Branch . . .

Mr. Banting: It is called a trade information letter.

[Traduction]

point ait déjà été soulevé, mais dans vos remarques, vous avez dit craindre de perdre la possibilité, qui a été très avantageuse pour vous dans le passé, de vous asseoir avec les fonctionnaires des ministères et de leur faire connaître votre opinion, avant que la rédaction des règlements ne soit entamée ou soit trop avancée pour qu'il soit possible de modifier la position des ministères.

J'aimerais maintenant m'attacher au point que vous avez soulevé. A votre avis, si les règlements sont examinés en assemblée parlementaire, vous perdrez cette occasion de vous faire entendre. Mais je me demande si cette orientation générale dans vos commentaires contre la participation du Parlement n'est pas le reflet d'une préoccupation de l'industrie, qui a peur de perdre la possibilité de s'assurer que son point de vue sera pris en considération lors de l'élaboration des règlements, si la participation du Parlement doit augmenter l'incertitude relativement au contenu réel des règlements, incertitude coûteuse. Cette position est-elle juste?

M. Gunn: Les réalités politiques du système parlementaire peuvent jouer un rôle. Supposons qu'une loi sur les produits dangereux ou quelque chose du genre soit en train d'être rédigée; à l'étape de la première lecture, sera-t-elle étayée des règlements? Il a peut-être fallu compter un an pour la rédiger, et les règlements n'entreront en vigueur qu'un an après l'adoption de la loi par le Parlement. Par conséquent, pendant toute l'année qui précédera la première lecture de cette loi, il y aura toutes sortes de discussions avec l'industrie au sujet d'une loi qui n'a pas encore été déposée devant le Parlement.

Vous aurez des parlementaires qui diront que les fonctionnaires et le gouvernement discutent de ce sujet avec l'industrie avant que nous ne sachions même quelle est leur intention. Pratiquement, vous demandez qu'on fasse quelque chose avant de soumettre la question au Parlement.

M. Berger: Est-ce que ce n'est pas ce qui se passe en ce moment?

M. Gunn: Je ne le crois pas, pas tellement dans l'esprit d'une loi soumise par le gouvernement. Il n'y a pas beaucoup de discussion avec beaucoup de monde, mais l'esprit d'une loi.

M. Berger: C'est ce que nous proposons dans le concept d'un calendrier de réglementation, que, je crois, vous appuyez en l'espèce. Nous sommes d'avis que lorsque le gouvernement en premier lieu a l'intention de légiférer dans un certain domaine, il avise le public et le Parlement de son intention.

Le président: Pourquoi ne prenons-nous pas un exemple précis et ne le suivons-nous pas à travers le mécanisme que vous avez considéré très bien fonctionner, comme l'exemple du sucre que vous avez proposé? Quelqu'un crée l'idée fixe chez un bureaucrate ou un ministre que le sucre ne devrait pas être mis dans les conserves. Qu'arrive-t-il alors? Est-ce que l'un des quatre ministères vient vous dire: Voici ce qui a été proposé, qu'en pensez-vous?

M. Gunn: Une lettre est envoyée par la Direction de la Protection de la Santé . . .

M. Banting: On l'appelle lettre d'information professionnelle.

[Text]

Mr. Gunn: . . . of regulations they are talking about.

Mr. Berger: I noticed that. I wonder if we could get a copy of that? You referred to that in your brief. Could you send us a letter?

Mr. Gunn: Yes.

The Chairman: That comes to you and it will go to each of the individual members and then it will be cycled through your committee to a council.

Mr. Gunn: We have a technical committee in our association that draws on the expertise of the various companies and we adopt an industry position.

The Chairman: Yes. And you just call on the ones in the association who are specifically affected by that one.

Mr. Gunn: Right. That is correct.

The Chairman: And then, through Mr. Banting and others, whatever, you will approach the various agencies . . .

Mr. Gunn: Such as the Health Protection Branch.

The Chairman: . . . and you will say, Now this is our view on it. Here is how it is going to work. We think it is viable or we do not think it is viable. Does the department approach other groups with this industry trade letter?

Mr. Banting: To the best of my knowledge, the industry trade letter is circulated among the departments involved. I know Agriculture gets the one from Health and Welfare.

The Chairman: Also consumer groups.

Mr. Banting: And I think consumer groups.

The Chairman: Let us, for the sake of interest, call them health food nuts at this point.

Mr. Banting: Yes. That one I could not answer but we will check that point out for you and get back to you.

The Chairman: Yes.

Mr. Banting: I think anybody can get on the mailing list.

The Chairman: And you have no objection to the widest dissemination possible of that type of notice of proposed regulations? In other words, one of our proposals might be that, to help the consultative process, the people who get on the mailing list is expanded and that is a public mailing list.

Mr. Banting: Yes, that is right.

The Chairman: Would you have any objection to that?

Mr. Banting: No.

The Chairman: When you are talking with any of the departments, do you face consumer groups head on? Are they there at the same meeting with you?

Mr. Banting: Quite often.

[Translation]

M. Gunn: . . . sur les règlements dont elle parle.

M. Berger: Je l'ai remarqué. Je me demande si nous pouvons en obtenir une copie? Vous l'avez mentionné dans votre mémoire. Pouvez-vous nous envoyer une lettre?

M. Gunn: Oui.

Le président: Elle vous sera adressée et ira à chacun des membres particuliers et sera ensuite transmise à travers votre comité à un conseil.

M. Gunn: Nous avons un comité technique dans notre association qui fait appel à l'expérience de diverses compagnies et nous adoptons une attitude d'industrie.

Le président: Oui. Et vous faites justement appel dans l'association à ceux qui sont précisément touchés par celle-là.

M. Gunn: Oui. C'est exact.

Le président: Et ensuite, par l'intermédiaire de M. Banting et d'autres, qui qu'ils soient, vous vous mettez en rapport avec les divers organismes . . .

M. Gunn: Comme la Direction de la Protection de la Santé.

Le président: . . . et vous direz: Voici notre opinion à ce sujet. Voici comment ça va marcher. Nous pensons que c'est viable ou nous ne pensons pas que c'est viable. Est-ce que le Ministère entre en communication avec d'autres groupes avec cette lettre professionnelle à l'industrie?

M. Banting: Pour autant que je sache, on fait circuler la lettre professionnelle à l'industrie parmi les ministères intéressés. Je sais que le ministère de l'Agriculture reçoit celle du ministère de la Santé et du Bien-être social.

Le président: Les groupements de consommateurs également.

M. Banting: Et, je crois, les groupements de consommateurs.

Le président: Pour les besoins de la cause, appelons les à ce stade des engrais des aliments naturels.

M. Banting: Oui. Je ne peux répondre sur ce point, mais nous ferons des recherches nécessaires à ce sujet et vous en communiquerons le résultat.

Le président: Oui.

M. Banting: Je crois que n'importe qui peut être inscrit sur la liste de distribution.

Le président: Et vous n'avez aucune objection à la diffusion éventuelle la plus large de ce genre d'avis du règlement proposé? En d'autres mots, l'une de vos propositions pourrait être que, pour aider le processus de consultation, on augmente le nombre de personnes inscrites sur la liste de distribution et que celle-ci devienne une liste de distribution publique.

M. Banting: Oui, c'est exact.

Le président: Auriez-vous une objection à cela?

M. Banting: Non.

Le président: Lorsque vous discutez avec l'un des ministères, avez-vous à faire face à un groupement de consommateurs? Sont-ils présents à la même réunion que vous?

M. Banting: Très souvent.

[Texte]

Mr. Gunn: Quite often and there are certain things that you can say to Consumer and Corporate Affairs. After consultation, when we have reached an agreement on a particular regulation, they will say, We want to get an opinion from the Consumers Association of Canada on this. And they come back and may have different opinion. Then we will all sit down together and we will reach an agreement.

Mr. Banting: I think an example of this consultation is on metric conversion which we have been involved in to a great extent.

The Chairman: Yes.

Mr. Banting: Consumer groups have been sitting in on the same meetings. Unfortunately, we do not always agree.

The Chairman: Yes.

Mr. Banting: But, as I say, at least they know where we stand and the reasons why we suggest these things. You are saying that in each of these areas you have an act that says, Thou shall not produce and sell any product which is going to endanger your life, limb or happiness, or whatever. Then the question of what is dangerous is introduced by regulation. Supposing we were going into a whole new area in the food industry, and I cannot even imagine what it would be, but that we shall not import food from the . . .

• 1530

An hon. Member: The moon.

The Chairman: . . . the moon, say. And there was an act proposed, there was also the power to regulate and we could have foods imported from certain planets, or whatever, by Order in Council. Are you suggesting that there should not be the type of prior notice at the same time as the legislation as to what types of planets should be excluded by this prohibition?

Mr. Gunn: This is getting back to what Mr. Berger was saying. If a government on a regulatory calendar says, we are going to be bringing in an act pertaining to importing food from the moon, there should be all kinds of consultation with affected industries prior to that act coming up in Parliament, what I am saying is that I do not think you can write the regulations that will flow from that act and submit them at the same time. If you are going to debate the proposed legislation, you are going to make changes in the departments, and the regulations flow from the final act, which is the intent and the wishes of Parliament. If those are very fair and precise, I do not think we will get the act rewritten by writing in the regulations. But you might spend an awful lot of time drafting regulations of a proposed act very early on.

The Chairman: Let me tell you about one of our dilemmas, say, on the Bank Act. It makes a lot of sense for your industry, dealing with each of these items piecemeal when they come along in a regulatory form. Take the Bank Act: there are provisions in there relating to foreign banks that give a great deal of discretion. Some members on the banking committee

[Traduction]

M. Gunn: Très souvent et il y a certaines choses que vous pouvez dire à Consommation et Corporations Canada. Après consultation, lorsque nous nous sommes entendus sur un règlement particulier, il diront: Nous voulons avoir un avis de l'association des consommateurs du Canada à ce sujet. Et ils peuvent retourner et avoir un avis différent. Nous nous assoirons ensuite tous ensemble et parviendrons à un accord.

M. Banting: Je crois qu'un exemple de cette consultation réside dans la conversion au système métrique à laquelle nous avons participé dans une grande mesure.

Le président: Oui.

M. Banting: Les groupements de consommateurs ont assisté aux mêmes réunions. Malheureusement, nous ne sommes pas toujours d'accord.

Le président: Oui.

M. Banting: Mais, comme je le dis, au moins ils savent où nous en sommes et les motifs pour lesquels nous faisons ces propositions. Vous voulez dire que dans chacun de ces domaines vous avez une loi qui dit: «tu ne produiras pas et tu ne vendras pas un produit qui va mettre en danger ta vie, un de tes membres, ton bonheur ou n'importe quoi d'autre». Ensuite la question de ce qui est dangereux est introduite par règlement. Supposons que l'industrie alimentaire se dirige vers un domaine tout à fait nouveau, et je ne peux même pas imaginer de quoi il s'agirait, mais que nous ne devons pas importer d'aliments de . . .

Une voix: La lune.

Le président: Disons la lune. Et qu'il y aurait une proposition de loi; qu'il y aurait également un pouvoir de réglementation et qu'en vertu d'un décret du Conseil, nous pourrions importer des aliments de certaines planètes, etc. Entendez-vous dire qu'il ne devrait pas y avoir le genre de préavis en même temps que la loi au sujet du genre de planètes qui devraient être exclues par cette interdiction?

M. Gunn: C'est là revenir sur ce que M. Berger disait. Si un gouvernement qui suit un calendrier de réglementations dit: «nous allons soumettre une loi relative à l'importation d'aliments de la lune», il devrait y avoir tous genres de consultations avec les industries touchées avant que cette loi ne soit soumise au Parlement. Ce que je veux dire c'est que je ne crois pas que vous puissiez rédiger le règlement qui découlera de cette loi et le soumettre en même temps. Si vous allez débattre la loi proposée, vous allez apporter des changements dans les ministères et au règlement découlant de la loi définitive, et ce sont là l'intention et les désirs du Parlement. Si ceux-là sont très équitables et très précis, je ne crois pas que nous ferons rédiger la loi le nouveau en y incorporant le règlement. Mais vous pourriez perdre beaucoup de temps à rédiger beaucoup trop tôt le règlement d'une loi proposée.

Le président: Laissez-moi vous parler d'un de nos dilemmes, disons sur la Loi sur les banques. Votre industrie trouve très logique de traiter en détail chacune de ces questions quand elles se présentent sous forme de règlement. Prenez la Loi sur les banques: elle contient des dispositions relativement aux banques étrangères, qui donnent beaucoup de pouvoir discrétionnaire.

[Text]

want to know what those regulations are going to be, say, on automobile leasing before they pass the statute. They want to know what those regulations are going to be before they will pass the proposed section in the bill which allows banks to go into leasing; they want to know what limits are going to be. We, as a committee, are faced with the problem of recommending whether in an across-the-board rule, where you have legislative changes in the regulatory area, you should also have the regulations tabled so that members of Parliament know what the real effect of the law is going to be.

Or take the Immigration Act where the regulations set forth the point system. They, in effect, determine who can get into this country and who cannot. And you are saying that that type of approach would be very inappropriate for your industry.

Mr. Banting: I think it would.

Mr. Deniger: Insofar as the regulations would be adopted simultaneously with the act because, if the act were adopted but not necessarily enforced immediately, there would be a lapse of time between the regulations being made public and coming into force, notwithstanding whether the act went through Parliament or not.

Mr. Gunn: I guess one of the dilemmas is that in certain legislation—let us go back to the Hazardous Products Act—the intent of the act which set out the original statute has evolved further regulations over the years as situations occurred and are covered under the Hazardous Products Act, things that probably were not even perceived at the time the act was submitted.

Mr. Banting: If the regulations were tabled at the time of the legislation, if those regulations had to be changed at any time, I presume they would have to come back to Parliament.

The Chairman: No, no. I do not think that comes out of our recommendations at all. That would be one possibility that we could recommend.

Mr. Gunn: At the present time, regulations are not passed by Parliament so long as they reflect the intent of the legislation.

The Chairman: That is right.

Mr. Banting: But our concern about that is the time. We have enough difficulty now in trying to get regulations changed by Order in Council to bring it back to Parliament and get it on the agenda for Parliament; then Parliament is adjourned and we have elections.

• 1535

Mr. Berger: If I might make a comment here—I think Mr. Milligan has a few questions he would like to ask—one of the people whom we talked to this morning basically also said that he felt the prior review of regulations by Parliament was not that critical because some of the important questions that he thought had to be asked were not how nicely the regulation is written but on some sort of *ex post facto* basis, taking a look at a piece of legislation and its regulations to see how the

[Translation]

tionnaire. Certains membres du Comité sur les banques veulent savoir ce que sera ce règlement, disons en matière de crédit-bail d'automobiles avant d'adopter la Loi. Ils veulent savoir ce que sera ce règlement avant d'adopter l'article proposé dans le projet de loi qui permet aux banques de faire du crédit-bail; ils veulent savoir quelles seront les restrictions. Nous, en tant que Comité, avons à faire face à la difficulté de recommander si dans un règlement général, lorsque vous avez des changements législatifs dans la sphère de réglementation, vous devriez également faire déposer le règlement de façon à ce que les membres du Parlement sachent ce que seront les effets réels de la Loi.

Ou prenez la Loi sur l'immigration dont le règlement établit le système des points. En effet, ceux-ci déterminent qui peut entrer dans le pays et qui ne le peut pas et vous dites que ce genre de méthode serait très impropre pour votre industrie.

M. Banting: Je crois qu'elle le serait.

M. Deniger: Pour autant que le règlement serait adopté en même temps que la loi, parce que, si la loi était adoptée mais ne serait pas nécessairement mise en vigueur immédiatement, un certain temps s'écoulerait entre le fait de rendre public le règlement et sa mise en vigueur, sans égard au fait de savoir si la loi aurait été adoptée par le Parlement ou non.

M. Gunn: Je crois que l'un des dilemmes est que dans une certaine législation, telle la Loi sur les produits dangereux, l'esprit qui avait inspiré la loi initiale, a entraîné, au cours des années, d'autres règlements au fur et à mesure que se présentaient des situations qui sont couvertes par la Loi sur les produits dangereux mais que, probablement, on ne pouvait même pas concevoir au moment où la Loi avait été soumise.

M. Banting: Si le règlement avait été déposé en même temps que la Loi, chaque fois qu'il aurait fallu modifier le règlement, je suppose qu'on aurait dû revenir devant le Parlement.

Le président: Non, non. Je ne crois pas du tout que c'est ce qu'il faut déduire de nos recommandations. Ce serait une possibilité que nous pourrions recommander.

M. Gunn: Actuellement, un règlement n'est pas adopté par le Parlement aussi longtemps qu'il reflète l'esprit de la Loi.

Le président: C'est exact.

M. Banting: Mais notre inquiétude à ce sujet, c'est le temps. Nous avons assez de difficultés en ce moment à essayer de faire modifier le règlement par un décret du Conseil, pour le ramener au Parlement et l'y faire inscrire à l'ordre du jour; ensuite le Parlement s'ajourne et nous avons les élections.

M. Berger: Puis-je faire un commentaire ici? Je crois que M. Milligan aimerait poser quelques questions. L'une des personnes auxquelles nous avons parlé ce matin a également dit qu'elle considérerait que la révision préalable des règlements par le Parlement n'était pas tellement importante, parce que certaines des questions importantes qui devaient, à son avis, être posées n'étaient pas de savoir si le règlement était bien écrit mais, sur une espèce de base rétroactive, d'examiner une

[Texte]

performance matched up with the objectives that were set out at the time that the regulations and the act were introduced. We recognize very much your concern about bogging the system down and, indeed, we want to direct all our efforts to see the system and the process speeded up; you can be sure that we will take note of that concern.

Mr. Gunn: Are you saying, Mr. Berger, that the regulations should accompany the statute when it goes through Parliament and then if future regulations were put into that act sometime later, they have to come back?

The Chairman: No. Maybe I could just respond to that concern. In the initial stages in that Hazardous Products Act there must have been concern over one type of product or something. The bureaucrats obviously have in their mind one type of thing, at least if they want to regulate. Over the years, they might find a thousand that go into it. Maybe the things that they have in their mind originally should be part of it. There is no point in passing a statute saying we can prohibit hazardous products by regulation if you have none of those regulations in mind.

One of the possibilities when you want to add another product to it is not that it cannot be done by regulation through Order in Council but perhaps it cannot be done without consultation. Perhaps it cannot be done without prior notice, such that you are, for example, considering adding sugar or cyclamates or food colouring to that list so that interested parties can respond. In other words, maybe you have a good consultation process going but in other industries maybe there is not that consultation; maybe the government just steps in and regulates without giving any notice and then the industry has to live with it. Is there any way by which we can legislate the type of happy relationships that you have developed? I guess that is what we are asking ourselves.

Mr. Banting: In this trade industry letter—and Agriculture Canada has the same type of format of advising sectors of the industry that something is being considered—there is always a time limit; if we have not responded in 30 days or 60 days or something else, then regulations will be gazetted. That gives us the opportunity to respond. I think this is what you are talking about.

The Chairman: Yes.

Mr. Banting: If that were generally available, I certainly cannot see any objection to it whatsoever. But I get very concerned about having to get a change in regulations and having to come back to Parliament before a committee because of the time that is involved. Even now, as I say, on this metric conversion we are so frustrated, and sometimes industry is ready to go with it. We agree on a date for metric industry two years in advance and the enabling legislation has not been changed by the time we get there. This is the type of thing that really frustrates us.

[Traduction]

loi et son règlement pour constater comment leur application a répondu aux objectifs établis au moment de leur présentation. Nous comprenons très bien votre inquiétude au sujet de la possibilité que le système soit embourbé. En fait, nous entendons faire tout notre possible pour que le système et le processus soient accélérés. Vous pouvez être sûr que nous prendrons note de cette inquiétude.

M. Gunn: Voulez-vous dire, M. Berger, que le règlement devrait accompagner la loi lorsqu'elle est soumise au Parlement et qu'ensuite, si un règlement futur était plus tard incorporé à cette loi, il faudrait y revenir?

Le président: Non, je pourrais peut-être répondre à cette inquiétude. Au cours des premières étapes de la Loi sur les produits dangereux, il a dû y avoir des inquiétudes au sujet d'un type de produit ou d'autres choses. Il est évident que les bureaucrates pensent à un type de chose, du moins s'ils veulent réglementer. Avec les années, ils peuvent trouver un millier de choses auxquelles le règlement s'applique. Peut-être que les choses auxquelles ils pensaient à l'origine devraient en faire partie. Il n'y a aucune utilité à passer une loi en disant qu'on peut interdire par règlement des produits dangereux, si on n'a aucun de ces règlements en vue.

L'une des possibilités, lorsqu'on veut ajouter un nouveau produit, ce n'est pas qu'on ne peut pas le faire par règlement à travers un décret du Conseil mais, peut-être, qu'on ne peut pas le faire sans consultation. Peut-être qu'on ne peut pas le faire sans préavis, comme celui que vous envisagez, par exemple, pour ajouter le sucre, les cyclamates ou les colorants alimentaires à cette liste, de façon à ce que les parties intéressées puissent répondre. En d'autres termes, vous avez peut-être un bon processus de consultation mais peut-être qu'il n'y a pas de consultation dans d'autres industries. Peut-être que le gouvernement intervient et établit une réglementation sans préavis et l'industrie doit ensuite s'en satisfaire. Y a-t-il un moyen qui nous permette de légiférer le genre de bonnes relations que vous avez créées? Je crois que c'est la question que nous nous posons.

M. Banting: Il y a toujours un délai dans cette lettre professionnelle à l'industrie—et Agriculture Canada a la même façon d'aviser les secteurs de l'industrie que quelque chose est sous examen. Si nous n'avons pas répondu dans les trente jours ou dans les soixante jours ou dans tout autre délai qui peut être fixé, le règlement est publié dans la Gazette. Cela nous donne la possibilité de répondre. Je crois que c'est ce dont vous parlez.

Le président: Oui.

M. Banting: Se cela était fait d'une manière générale, je n'y trouverais certainement aucune objection. Mais je suis très inquiet au sujet de la possibilité d'avoir une modification de la réglementation et d'avoir à retourner au Parlement devant un comité, à cause du délai que cela comporte. Même maintenant, comme je le dis, nous sommes tellement frustrés par la question de la conversion au système métrique et parfois l'industrie est prête à l'accepter. Nous convenons d'une date, deux ans à l'avance, pour l'application à l'industrie du système métrique et la loi habilitante n'a pas été modifiée à l'expiration de ce délai. C'est le genre de chose qui réellement nous frustre.

[Text]

The Chairman: Should we put time limits during which the regulators must act upon a regulation?

Mr. Banting: I think you certainly need a time limit for responses. When the trade industry letter goes out to the general public, there has to be a time limit to respond to it; there is no doubt about it. But as far as time in acting, this is something I guess we have not talked about.

• 1540

Mr. Gunn: Let us go back to one of the classic examples in recent years of the 1.5 litre bottle in the soft drink industry, where all hell broke loose because somebody dropped one. All you need is for somebody to get up on the floor of the House and say to the minister, What are you doing about that? You are going to kill half the Canadians. The first thing you know, you have under the Hazardous Products Act or something like that a whole string of regulations. You are never going to get around that kind of situation, what with political expediency because somebody is harping about it.

The Chairman: Supposing we were to say you can take them off the market for a period of 10 days while the whole thing is being investigated, but after that you would have to take it before Parliament to get an extension or something. There were many complaints about the 1.5 litre bottles, I agree.

Mr. Gunn: Why?

The Chairman: Because of the way we handled it.

Mr. Gunn: I think the minister panicked.

The Chairman: What type of safeguard would you see to protect against that type of hasty action which does not permit, as you indicate, a full range of responses?

Mr. Gunn: I do not think you will ever avoid that kind of situation. It does not matter what you have, it has to be brought in and assessed.

The Chairman: In other words, we are going to have a whole slew of emergency regulatory powers which will not have a waiting period, which will not have a notice period, which will not have a consultation period. The minister is going to have to be able to act quickly. If he has acted without giving notice, then maybe the notice period should immediately have to start to run from the moment he has passed that emergency regulation so that interested parties can get their briefs in quickly.

Mr. Deniger: Mr. Chairman, I think common sense has to prevail. From what I see of this brief, which I like because it is concise, it is clear and it is to the point although I have difficulty with some points especially towards the financing of public interest groups, I think the association has such a good relationship built over 30 years with competent people in the departments, in a non-regulated area, that they are just doing very well. In fact, we are comparing apples and oranges—I do not want to steal anything from the association—but when we

[Translation]

Le président: Devrions-nous imposer des délais au cours desquels les personnes qui en sont chargées doivent agir en ce qui concerne la réglementation?

M. Banting: Je crois que vous avez certainement besoin d'un délai pour les réponses. Lorsque la lettre professionnelle à l'industrie est envoyée au public, il faut qu'il y ait un délai pour y répondre; il n'y a aucun doute à ce sujet. Quant au délai pour agir, c'est je crois une chose dont nous n'avons pas parlé.

M. Gunn: Revenons sur l'un des cas classiques des dernières années, celui de la bouteille de 1,5 litres dans l'industrie des boissons gazeuses, qui a causé toute une histoire parce que quelqu'un en a laissé tomber une. Il suffit simplement qu'une personne se présente devant la Chambre et dise au Ministre: qu'est-ce que vous allez faire à ce sujet? Vous allez tuer la moitié des Canadiens, on apprend tout d'un coup que toute une série de règlements ont été adoptées en vertu de la *Loi sur les produits dangereux* ou d'une loi semblable. Vous ne réglerez jamais ce genre de problème avec de l'opportunisme politique parce que quelqu'un rabâche la même chose.

Le président: Supposons que nous permettions à cette industrie de retirer ses bouteilles pendant une période de dix jours, le temps de faire une enquête complète, mais qu'à l'expiration de ce délai nous lui demandions de soumettre le cas au Parlement pour obtenir une prolongation. Je reconnais qu'il y a eu de nombreuses plaintes au sujet des bouteilles de 1,5 litres.

M. Gunn: Pourquoi?

Le président: A cause de la façon dont nous avons traité le problème.

M. Gunn: Je crois que le Ministre a été pris de panique.

Le président: Quelles mesures de protection envisagez-vous pour empêcher ce genre d'action précipitée qui ne permet pas, comme vous l'avez souligné, de disposer d'un choix complet de mesures?

M. Gunn: Je crois que vous ne pourrez jamais éviter ce genre de situation. Peu importe les mesures dont vous disposez, celles-ci devront être appliquées et évaluées.

Le président: En d'autres termes, nous allons disposer d'un grand nombre de pouvoirs réglementaires d'urgence qui ne comporteront ni délai d'attente, ni délai d'avis et ni délais de consultation. Le Ministre devra être en mesure d'agir rapidement. S'il a agi sans donner d'avis préalable, il faudra peut-être alors faire commencer le délai d'avis immédiatement après l'adoption du règlement d'urgence pour que les parties concernées puissent présenter leurs mémoires rapidement.

M. Deniger: Monsieur le président, je crois que le bon sens doit l'emporter. D'après ce que je peux constater de ce mémoire, qui est concis, clair et sans digression inutile, même si j'ai eu de la difficulté à saisir certaines questions, en particulier celles qui touchaient au financement de certains groupes d'intérêt public, je crois que l'association a établi de si bons rapports avec des personnes compétentes dans les ministères pendant trente ans, dans un secteur qui n'est pas réglementé, qu'elle n'a pas de problèmes. En fait, nous sommes en

[Texte]

are trying to compare them with the auto people or the bank people, there is distrust between the regulated people, the government people and the general people at large. I do not feel that distrust here and because of that I think it is common sense and I agree completely with Mr. Gunn when he says there will be situations where governments will have to act immediately without consultation. That is a fact of life.

I would expect, for example, that in the United States, if health and welfare came out with a new study saying that this particular thing was very, very dangerous, we would probably have to act immediately and have consultations afterwards. I think that is something we will have to live with. It is good common sense to me.

Mr. Banting: This certainly happened with the cyclamates.

Mr. Deniger: Exactly.

Mr. Banting: And erratically of course, cyclamates are being reconsidered because there was a mistake made or they think there may have been a mistake made, but this was a number of years later. That is what happened there; the order was issued overnight and then we got involved trying to liquidate the inventory and a very difficult situation developed.

Mr. Milligan: Mr. Chairman, there is one point that we skipped over and for the record I would just like to see if I have it correctly, because I think it is something new, and it is something that the committee would want to keep in mind. It is back to this question of the possibility of tabling the regulations when you introduce a new bill before Parliament. I will not belabour it but I believe you have indicated that you would not like to see that as a general rule, and I think I have identified two reasons for it. Firstly, you are concerned—this is a technical point—that the departments may not be able to consult with you in advance because it would be a breach of parliamentary privilege to go to a private-sector interests with the information on the content of the regulations which they would have to do if they were going to consult effectively before they go to Parliament.

The second aspect is that there is a concern that at that point, having gone through that much work to develop all that detail, it goes through for approval by the minister and with Cabinet as well, I assume, who must approve the legislation. Then regulations have to be tabled and I would assume that Cabinet would also have to approve the regulations.

• 1545

The government and the bureaucracy might have so much invested in that particular package and the regulations might be designed to mesh with the legislation that I think you might find it more difficult in the parliamentary review process to make changes in the legislation itself and in the regulations. In other words, there is so much effort invested in what they

[Traduction]

train de comparer des pommes avec des oranges. Je ne veux rien enlever aux gens de l'association, mais lorsque nous essayons de les comparer avec les gens de l'industrie automobile ou du milieu bancaire, nous constatons qu'il existe de la méfiance entre les organisations faisant l'objet d'une réglementation, le gouvernement et le grand public. Je ne remarque pas de méfiance ici et c'est la raison pour laquelle je crois qu'il s'agit d'une question de bon sens et que je suis entièrement d'accord avec M. Gunn lorsqu'il affirme qu'il y aura des situations où les gouvernements devront agir immédiatement sans consultation. C'est normal.

Par exemple, si le département de la santé et du bien-être aux États-Unis concluait dans une étude que tel produit est très dangereux, nous devrions probablement agir immédiatement et n'avoir des consultations qu'après. Je crois que nous devons apprendre à nous accommoder de ce genre de situation. D'après moi, il s'agit d'une question de bon sens.

M. Banting: C'est ce qui s'est produit avec les cyclamates.

M. Deniger: Exactement.

M. Banting: Et sans méthodes bien entendu; les cyclamates font actuellement l'objet d'une nouvelle étude parce qu'il y a peut-être eu une erreur dont on ne s'est aperçu que de nombreuses années après. C'est ce qui s'est produit aux États-Unis. Des directives ont été émises du jour au lendemain. Nous nous sommes retrouvés à essayer de liquider nos stocks, ce qui a entraîné une situation très difficile.

M. Milligan: Monsieur le président, nous avons omis une question, et pour les fins du dossier je veux m'assurer que je l'ai bien saisie, car je crois qu'il s'agit de quelque chose de nouveau que le comité ne veut pas perdre de vue. Je me réfère de nouveau à la question de savoir s'il vous serait possible de déposer le règlement lorsque vous présentez un projet de loi devant le Parlement. Je n'insisterai pas outre mesure, mais je crois que vous avez indiqué que vous n'aimeriez pas en faire une règle générale et je pense avoir trouvé deux raisons à cela. Premièrement,—il s'agit d'une question technique—vous craignez que les Ministères ne puissent vous consulter d'avance parce que ce serait une atteinte aux privilèges du Parlement que de renseigner une entreprise du secteur privé sur le contenu du règlement, ce qu'ils devraient faire pour avoir des consultations efficaces avant de se présenter devant le Parlement.

Deuxièmement, vous craignez qu'à ce stade, après avoir consacré autant d'efforts à l'élaboration des détails, le règlement soit soumis à l'approbation du Ministre et du Cabinet qui, je présume, doivent approuver la loi. Le règlement doit ensuite être déposé et je présume que le cabinet devra également l'approuver.

Comme le gouvernement et les bureaucrates auront peut-être investi beaucoup d'efforts dans cet ensemble particulier et que le règlement aura peut-être été conçu de façon à s'imbriquer à la loi, il vous sera peut-être plus difficile lors du processus de révision par le Parlement d'apporter des modifications à la loi elle-même et au règlement. En d'autres termes,

[Text]

brought before Parliament at that point that you would be afraid that they might be more wedded to it than might otherwise be the case if the regulations had not been developed. Is that a fair statement of your concern?

Mr. Gunn: I think that is a fair statement. Mr. Chairman, part of the thing in that in an act or a statute that is being brought in, what is spelled out is the intent and perhaps broad regulations as opposed to specific regulations. The specific regulations are really the nuts and bolts of how you carry out the intent of the act. In most of the acts that I have read there were some specific things such as, You shall not do this and you shall not do that. How are those going to be carried out by the types of regulations basically that we are talking about? In other words, I would put in regulations as broad-brush regulations that carry out the intent and spirit of the act and then down to the specifics, how the logistics of an industry comply with those regulations. Those are the things we think and those specific regulations cannot come before Parliament at the time . . .

Mr. Milligan: Perhaps I can find an example here. Under the Food and Drugs Act, there are compositional standards for a variety of foods. I imagine your industry would be affected by those standards.

Mr. Gunn: We have also been severely affected by the Labatt decision, it looks as though the Supreme Court gave the provinces those standard rights.

Mr. Milligan: If committees had heard mention of the Labatt decision before, it raises another point which I am sure somebody will get to later.

Under those regulations, as I understand them, there are some broad regulations that create offences for representing a food product if it does not comply with a standard, in other words, there are different levels in the regulations. There is the broad framework and then you can get down to an individual standard, say, for French dressing, we saw one the other day for French dressing and they list the various ingredients that are permitted or allowed in French dressing. If I take your comment then, what you are suggesting is that although there is a certain level in that regulatory arrangement above the specifics for French dressing that . . .

Mr. Gunn: That could have gone before Parliament.

Mr. Milligan: . . . could have gone before Parliament. But Parliament really should be considered on whether there is 0.5 milligram per whatever.

Mr. Gunn: Under the Canadian Agricultural Products Standards Act, known as the CAPS Act, of Agriculture Canada, many regulations in our industry are covered under the CAPS Act. The broad scope of that act and the broad regulations, I think were well discussed in Parliament and they are still writing regulations under the CAPS Act. And they are all specific recommendations.

Getting back to Mr. Berger's point, what we are really saying is how much can you put in before an act becomes law

[Translation]

ils auront investi tant d'efforts dans ce qu'ils auront présenté devant le Parlement à ce stade, que vous craignez qu'ils tiennent plus à leur point de vue qu'ils ne l'auraient fait si le règlement n'avait pas été élaboré. Est-ce que j'exprime bien votre inquiétude?

M. Gunn: Je crois que oui. Monsieur le président, dans ce domaine, une partie de nos difficultés vient du fait que lorsqu'une loi est déposée, l'accent est mis sur son esprit et peut-être aussi sur ses dispositions générales plutôt que sur le règlement d'application particulière. En fait, le règlement d'application particulière constitue le mécanisme permettant d'appliquer l'esprit de la loi. La plupart des lois que j'ai lues portent sur des points particuliers et énoncent telle ou telle interdiction. Comment peut-on faire appliquer ces points par le genre de règlement dont nous parlons? En d'autres termes, j'insérerais dans un règlement les dispositions générales qui portent sur l'esprit de la loi et ensuite les dispositions particulières sur la façon dont une industrie doit se conformer au règlement. C'est à cela que nous pensons, et des règlements d'application particulière ne peuvent être déposés devant le Parlement pour le moment.

M. Milligan: Je peux peut-être trouver un exemple ici. La Loi des aliments et drogues prévoit des normes de composition pour une quantité d'aliments. J'imagine que votre industrie est touchée par ces normes.

M. Gunn: Nous avons également été sévèrement touchés par la décision dans l'affaire Labatt. Il semble que la Cour suprême ait cédé aux provinces le droit d'établir ces normes.

M. Milligan: Si les comités ont déjà entendu parler de l'affaire Labatt, cela soulève une autre question qui sera sûrement abordée ultérieurement.

Si j'ai bien compris, ce règlement comporte des dispositions générales qui créent des infractions si un aliment donné est représenté alors qu'il ne répond pas aux normes. En d'autres termes, le règlement comporte différents niveaux. Il y a d'abord le cadre général, puis les normes individuelles. par exemple, prenons le cas de la vinaigrette française; l'autre jour, nous avons vu une norme qui s'appliquait à la vinaigrette française dans laquelle étaient énumérés les différents ingrédients permis pour sa composition. Donc, pour revenir à votre commentaire, vous laissez entendre que même s'il y a certains niveaux dans la réglementation au dessus des normes particulières s'appliquant à la vinaigrette française, celles-ci . . .

M. Gunn: Celles-ci auraient pu être soumises au Parlement.

M. Milligan: . . . celles-ci auraient pu être soumises au Parlement. Mais le Parlement devrait effectivement examiner s'il existe 0.5 mg. par quoi que ce soit.

M. Gunn: De nombreux règlements dans notre industrie relèvent de la Loi sur les normes des produits agricoles, Agriculture Canada. La portée générale de cette loi et les dispositions générales ont été discutées à fond, me semble-t-il, devant le Parlement, et le règlement relevant de cette loi continue d'être rédigé. Il s'agit de recommandation particulière.

Pour revenir au point soulevé par M. Berger, la véritable question que nous nous posons est de savoir ce que nous devons

[Texte]

and how much flows from it? What we are saying is that if the intent of the act and the basic regulations are specific enough in the statute, the regulations that flow from that should not wander too much from the intent of the act. That is where the greatest consultation will come from.

Mr. Banting: I would like to raise a part of your statement where you said that once regulations are passed or approved they are much more difficult to influence or change even in consultation later. This is absolutely true; once something is a regulation, it is much, much more difficult to change it because of the vested time and everything and everybody has got involved. That is why we feel this consultation in the preparation of regulations and legislation is so important.

Mr. Berger: Mr. Gunn, I would like to ask you a question, if I may, about—I think I have a moment or so.

The Chairman: Absolutely.

• 1550

Mr. Berger: You are also an executive with the H.J. Heinz Company. Who do you deal with in the field, so to speak? Do you have inspectors that come to your plant from time to time? What kind of people do you have coming to see you?

Mr. Gunn: In our company, and many of our members are in the same position, we have resident inspectors in our plant for meat inspection. So, in carrying out many of the regulations of that act, he just walks through the plant every morning, looks at it and says. You are meeting all the regulations. Now, he happens to have a very easy job because our internal standards are higher than those of the government. So, in that particular plant he does not work too hard but he is there.

What we have argued for during the last 10 years with people in Agriculture Canada is that that resident inspector is under the meat act. If we are filling a product, let us say, that has nothing but raspberries, the strained raspberries in our baby food, they bring in a guy from the fruit and vegetable division who is located in an office 20 miles away. He comes in and inspects that product because it is not under the Meat Inspection Act.

What we have been saying for years, and we think we have finally made some ground with Agriculture Canada, is why can that resident inspector not be empowered to do the inspection under the other acts? If Consumer and Corporate Affairs wanted to make an inspection of our plant, and our plant is in the finest agricultural county of Canada represented by the Honourable Eugene Whelan, they send a guy from London to inspect our plant from Consumer and Corporate Affairs; a Health Protection Branch guy might come from Windsor. What we are saying is that in this tremendous duplication of inspection services, why can the resident government inspector

[Traduction]

insérer dans une loi pour qu'elle puisse être appliquée et quelle est la portée réelle de celle-ci. Nous prétendons que si l'esprit de la loi et les dispositions essentielles sont suffisamment précis dans la loi, le règlement qui en découle ne doit pas beaucoup s'écarter de l'esprit de la loi. C'est de là que viendra la plus grande partie des consultations.

M. Banting: J'aimerais relever une partie de votre déclaration où vous avez affirmé qu'une fois qu'un règlement est passé ou adopté, il est beaucoup plus difficile de le modifier par la suite, même en consultation. Cela est absolument vrai; lorsqu'un règlement est adopté, il est beaucoup plus difficile de le modifier à cause du temps investi et tout et parce que tout le monde y est mêlé. C'est la raison pour laquelle nous croyons que les consultations sont aussi importantes dans la rédaction des règlements et des lois.

M. Berger: Si vous le permettez, M. Gunn, j'aimerais vous poser une question au sujet de—Je crois qu'il me reste quelques instants.

Le président: Absolument.

M. Berger: Vous êtes également l'un des dirigeants de la compagnie H.J. Heinz. Avec qui faites-vous affaire dans ce secteur? Des inspecteurs viennent-ils vous voir à l'usine de temps en temps? Qui vous rend visite?

M. Gunn: Dans l'usine de notre compagnie, et bon nombre de nos membres sont dans la même situation que la nôtre, il y a des inspecteurs résidents chargés de l'inspection des viandes. Donc, pour appliquer une bonne partie des règlements relevant de cette loi, il se contente de traverser l'usine tous les matins, regarde et déclare: Vous satisfaites à tous les règlements. En fait, son travail est très facile parce que nos propres normes sont plus rigoureuses que celles du gouvernement. Donc, dans notre usine, son travail n'est pas trop difficile, mais il est présent.

L'objet de nos discussions avec les gens d'Agriculture Canada au cours des dix dernières années a porté sur le fait que cet inspecteur résident relève de la Loi sur l'inspection des viandes. Si nous fabriquons un produit qui ne contient que des framboises, par exemple, comme les framboises en purée que contiennent nos aliments pour bébé, on nous envoie quelqu'un de la division des fruits et légumes dont le bureau se trouve vingt milles plus loin. Il entre et inspecte ce produit parce que celui-ci n'est pas visé par la Loi sur l'inspection des viandes.

Ce que nous demandons depuis plusieurs années, et je crois que nous sommes enfin parvenus à nous entendre avec Agriculture Canada, c'est ceci: Pourquoi cet inspecteur résident ne pourrait-il pas avoir compétence pour faire des inspections en vertu des autres lois? Si les gens de Consommation et Corporations Canada veulent faire inspecter notre usine, et elle-ci se trouve dans le meilleur comté agricole du Canada que représente l'honorable Eugene Whelan, ils nous envoient un inspecteur de London pour l'inspecter, mais il se peut également que la Direction de la protection de la santé nous envoie quelqu'un de Windsor. Ce que nous demandons c'est pourquoi, dans cet

[Text]

not perform those functions for the other government departments?

They can have some method of charging the costs back to the department involved and eliminate much of this duplication. Going back to our first appearance before the Food Strategy hearings of the Agriculture Canada or IT&C or the ones the others had, one of the first things we complained of at the time was the tremendous duplication in inspection. We submitted a report to the government of the inspections in our plants by all three levels of government.

The Chairman: In all fairness, I believe, Agriculture Canada has indicated that they have accepted this advice and they are working on it.

Mr. Banting: That is right, within their department.

The Chairman: That is only within their department.

Mr. Milligan: What other departments inspect?

Mr. Gunn: Health Protection inspect; Consumer and Corporate Affairs inspect; provincial health departments inspect; provincial consumer affairs departments inspect; provincial agricultural departments inspect; local health departments inspect.

Mr. Berger: You see, Mr. Gunn, what we are trying to come to grips with up to now everything you have said was fine and then you indicated that you have been making these suggestions for a number of years. You may not find that to be too much of a problem; on second thought you might find it to be pretty much of a nuisance to have these different people coming in and not to be able to have one inspector for all levels of government, empowered to make these inspections and file the reports to the provincial government, to the federal government, to municipal authorities and so forth.

There are industries where people are concerned about this, and I think you have expressed a concern about the burden that government is imposing upon the private sector. If these things are left up—hopefully there will be better management along the lines of the Lambert report—to government departments, to bureaucrats, the experience has been in the past that these things will continue for years. And sure, maybe after 20 years of trying you will stumble across a sympathetic fellow in Agriculture Canada and they will decide to take a look at it.

But what we are saying is that if there is not the political will to rationalize these processes, and if we do not indicate to the federal civil service, and our counterparts in the provincial governments do not indicate to the provincial civil services, that there is a political will to solve these particular problems, that will not take place.

[Translation]

extraordinaire double emploi de services d'inspection, un inspecteur résident du gouvernement ne pourrait-il pas remplir ces tâches pour les autres ministères?

Ils pourraient mettre au point une méthode pour imputer les coûts au ministère concerné et éliminer une bonne partie de ce double emploi. Pour revenir à la première fois où nous nous sommes présentés aux auditions d'Agriculture Canada en matière de stratégie alimentaire, à celles de IT&C ou à celles des autres, la première chose dont nous nous sommes plaints à l'époque a été l'extraordinaire double emploi dans les services d'inspection. Nous avons présenté un rapport au gouvernement sur les inspections faites dans nos usines par les trois niveaux de gouvernement.

Le président: En toute honnêteté, je crois que les gens d'Agriculture Canada ont indiqué qu'ils avaient accepté ce conseil et qu'ils l'étudiaient.

M. Banting: C'est exact, à l'intérieur de leur ministère.

Le président: Mais seulement à l'intérieur de leur ministère.

M. Milligan: Quels autres ministères font des inspections?

M. Gunn: La Direction de la protection de la santé fait des inspections. Consommation et Corporations Canada fait des inspections. Les ministères provinciaux de la santé font des inspections. Les ministères provinciaux de la consommation font des inspections. Les ministères provinciaux de l'agriculture font des inspections. Les services locaux de la santé font des inspections.

M. Berger: Vous voyez, monsieur Gunn, le problème que nous essayons de résoudre—jusqu'ici tout ce que vous avez dit était parfait, puis vous avez indiqué que vous faisiez ces suggestions depuis bon nombre d'années. Il se peut que cela ne représente pas pour vous un très gros problème, mais après réflexion, il est possible que vous trouviez cela drôlement embêtant de voir toutes ces personnes vous rendre visite et de ne pouvoir avoir un seul inspecteur pour tous les niveaux de gouvernement, qui serait habilité à faire ces inspections et à envoyer les rapports aux gouvernements provincial et fédéral ainsi qu'aux autorités municipales etc . . .

Certaines industries sont préoccupées par ce problème, et je crois que vous avez exprimé votre inquiétude au sujet du fardeau que le gouvernement impose au secteur privé. Si ces questions sont laissées à l'initiative des Ministères et des bureaucrates—il est à souhaiter que la gestion soit meilleure conformément au rapport Lambert—l'expérience du passé indique que ces problèmes continueront d'exister pendant des années. Bien sûr, après vingt ans d'efforts, vous rencontrerez peut-être un type bien disposé d'Agriculture Canada qui décidera d'examiner le problème.

Nous disons que si le gouvernement n'a pas la volonté politique de rationaliser ces procédés et si nous n'indiquons pas à la fonction publique fédérale, et que nos collègues des gouvernements provinciaux n'indiquent pas aux fonctions publiques provinciales, qu'il existe une volonté politique de résoudre ces problèmes particuliers, ceux-ci ne seront jamais réglés.

[Texte]

• 1555

We are not saying that we want to examine; we do not have the capacity to examine every last little thing that comes up because we agree with you. We have trouble keeping up with things as they are now but we feel that there has to be somewhat of a different approach. They have to know that parliamentarians are concerned about these things and that we will have the power by exception, if you will; when we decide that we want to take a look at something or when a particular problem may be raised with us by one of our constituents, we will take a close look at the operation of a particular regulation or the operation of a particular piece of legislation because those are the matters which are extremely important. We had a person before us this morning who said that it is the management of the system today which is of critical concern to the public. You can set a lot of nice things up, nice objectives in a piece of legislation and so forth, but it is the way that particular piece of legislation is applied which is how people have to deal with it on a day-to-day basis.

Mr. Gunn: Some of this conflict that we talk about between departments seems to go back to the mandate of those particular departments. They will say, we have no mandate to do this but just in this area. We are not so naive to think we are going to see all this duplication of inspection wiped out. We would like to see it minimized because it just is not going to be wiped out.

Mr. Berger: We would like to see it minimized also. The question is, how do you get it minimized? Where does the will have to come from?

Mr. Gunn: I do not think you should imply that it does not happen because there is no political will. Part of it is caused by politics because one minister has jurisdiction over one area and another minister has jurisdiction over another area and neither one of them is going to give it up.

Mr. Berger: Again, we are trying. There were people here this morning—I have a copy of the brief here—one said that he is not too optimistic about the possibilities for regulatory reform. He said:

Unfortunately there are no politicians championing better government and there is no political support for regulatory reform. Politicians have other interests and priorities . . .

Mr. Gunn: I have to disagree with the man because I think it is evident to those of us who spend a lot of time with regulatory departments that there is a spirit of regulatory reform around. I think deregulation is a political myth; I do not think that is going to happen. I think we need regulation reform and I think that is what we are working for all the time. That is why we were delighted to see this committee formed and delighted to see that one of the things the committee said they were going to zero in on is the process of regulation. You guys do nothing more than accomplish something in streamlining the process of regulation, it is going to be a help to us. But if you think you are going to make a massive

[Traduction]

Nous ne disons pas que nous voulons examiner tous les petits problèmes qui peuvent se présenter, en fait nous n'avons pas les moyens de le faire, parce que nous sommes d'accord avec vous. Nous avons de la difficulté à nous occuper des problèmes dans l'état actuel des choses, mais nous estimons que nous devons changer quelque peu notre façon de les envisager. Ils doivent apprendre que les membres du Parlement sont préoccupés par ces questions et que nous aurons le pouvoir, par exception, si vous voulez, lorsque nous aurons décidé d'étudier un problème ou lorsqu'un de nos mandats nous aura soumis un problème particulier, d'examiner le mode d'application d'une loi ou d'un règlement donné, car ce sont ces questions qui sont extrêmement importantes. Quelqu'un est venu nous dire ce matin que c'est la gestion actuelle du système qui est d'intérêt vital pour le public. On peut fixer beaucoup de bons objectifs dans une loi, mais c'est la façon dont cette loi est appliquée qui détermine comment les gens doivent s'y conformer au jour le jour.

M. Gunn: Une partie du conflit qui existe entre les ministères et dont nous parlons semble découler de leurs mandats. Ils disent: Nous n'avons pas de mandat pour prendre telle mesure, mais cela ne vaut que pour ce secteur. Nous n'avons pas la naïveté de croire que le double emploi des services d'inspection disparaîtra complètement. Nous aimerions qu'il soit simplement réduit, car il ne pourra pas être aboli.

M. Berger: Nous aimerions nous aussi qu'il soit réduit. La question est de savoir comment s'y prendre. De qui la volonté politique doit-elle émaner?

M. Gunn: Je ne crois pas que vous devriez conclure que cela ne se fait pas à cause d'une absence de volonté politique. Une partie du problème est imputable à des raisons politiques, parce qu'un Ministre a compétence dans un domaine, un autre dans un autre domaine et qu'aucun des deux n'est prêt à renoncer à ses pouvoirs.

M. Berger: Nous essayons encore une fois. Il y avait des gens ici ce matin—j'ai une copie du mémoire ici—et l'un d'eux a dit qu'il n'était pas trop optimiste au sujet d'une réforme possible de la réglementation. Voici ce qu'il a déclaré:

Malheureusement, aucun politicien ne se fait le défenseur d'un meilleur gouvernement, et la réforme de la réglementation ne reçoit aucun appui politique. Les politiciens ont d'autres préoccupations et d'autres priorités . . .

M. Gunn: Je ne puis être d'accord avec cette personne, car je pense qu'il est évident pour ceux d'entre nous qui passent beaucoup de temps avec les ministères investis d'un pouvoir de réglementation qu'il existe un esprit de réforme de la réglementation. Je crois que la libéralisation de la réglementation est un mythe politique; je ne pense pas que cela se produise. Je crois que nous avons besoin d'une réforme de la réglementation et que c'est à cela que nous travaillons sans relâche. C'est la raison pour laquelle nous avons été enchantés d'assister à la formation de ce comité et d'entendre dire que le processus de réglementation était l'une des choses à laquelle le comité allait s'attaquer. Si vous vous contentez de faire quelque chose qui

[Text]

deregulation or a massive regulation reform, I do not think it is going to be that easy.

The Chairman: Do you have any more questions, Mr. Berger?

Mr. Berger: I want to ask another question. If that resident inspector happens to be a pretty surly guy who does not get along with you—it may not be the case in your plant but it might be the case in Saskatchewan or Ontario or something like that and maybe in a smaller company than yours—what does the general manager, the president or the owner of that company do?

Mr. Gunn: I think he could go to the regional office if he does not like it; and if he did not like that he could go to his local M.P. and bring it to his attention because he is always concerned about the problems in his riding.

Mr. Berger: Yes.

Mr. Gunn: And he can go to Ottawa and talk to the director of the over-all department. Most of the time they go to their organization, such as the CFPA, who carry the ball for them.

• 1600

Mr. Berger: We had a concern expressed to us this morning that in some industries there may be a reluctance or a fear in going over somebody's head, whether the fellow is an inspector or whatever he is, and going to the guy's boss or if necessary going to the regional headquarters or to Ottawa or ultimately, I suppose, to the assistant deputy minister or the deputy minister.

Mr. Gunn: We have not seen much of that.

Mr. Berger: You have never seen anything like that?

Mr. Banting: I think that is one of the advantages, of course, of a firm working through an organization. When you work through an organization, quite often we can, shall I say, keep firms' names out of it and this type of thing and discuss the policy rationally with them. I do not want to mislead you here; there are not resident inspectors in all plants. The only plants that have resident inspectors are those that handle meat products at the present time.

One of our concerns is that if there is a resident inspector there, why can he not do all the other things? We also have problems in the other plants where there is no resident inspector in that we have different people going in and basically doing the same thing. This is one of our concerns.

The Chairman: It causes you a waste of time because of different individuals; it is a waste of the public purse because of travel.

Mr. Gunn: It is not only the waste of time, Mr. Peterson; it is the cost because we do not let an inspector go around a plant

[Translation]

est conforme au processus de réglementation, vous nous aidez. mais, si vous entendez procéder à une libéralisation massive des règlements ou à une réforme en profondeur de la réglementation, je ne crois pas que votre tâche sera des plus faciles.

Le président: Avez-vous d'autres questions, Monsieur Berger?

M. Berger: J'aimerais poser une autre question. S'il se trouve que l'inspecteur résident est un type désagréable avec qui vous ne vous entendez pas—ce n'est peut-être pas le cas à votre usine, mais c'est peut-être le cas en Saskatchewan ou en Ontario ou peut-être dans une compagnie plus modeste que la vôtre—que doit faire le directeur général, le président ou le propriétaire de la compagnie?

M. Gunn: S'il est mécontent, il peut toujours s'adresser au bureau régional; si cette solution ne lui plaît pas, il peut s'adresser au député de sa localité et lui faire part de ses ennuis, car celui-ci est toujours sensible aux problèmes existant dans sa circonscription.

M. Berger: Oui.

M. Gunn: Et il peut aussi se rendre à Ottawa et s'adresser au directeur général du ministère. La plupart des temps les gens s'adressent à leur organisation, comme le C.F.P.A., qui s'occupe du problème.

M. Berger: Ce matin quelqu'un est venu nous dire qu'il était préoccupé par le fait que certaines industries puissent hésiter à tenir un inspecteur ou quelqu'un d'autre à l'écart et à s'adresser directement à son patron ou, si nécessaire, à se rendre aux bureaux de l'administration régionale, ou à Ottawa, ou en dernier recours à s'adresser au sous-ministre ou au sous-ministre adjoint.

M. Gunn: Cette situation ne s'est pas présentée souvent.

M. Berger: Vous n'avez jamais été témoin d'une situation de ce genre?

M. Banting: Je crois qu'il s'agit là de l'un des avantages pour une entreprise de se servir de l'entremise d'une organisation. Lorsqu'on se sert de l'entremise d'une organisation, il est très souvent possible de taire le l'entreprise et de discuter raisonnablement des politiques. Je ne veux pas vous induire en erreur; il n'y a pas d'inspecteurs résidents dans toutes les usines. Pour le moment, les seules usines où il y a des inspecteurs résidents sont celles qui fabriquent des produits carnés.

L'une des questions qui nous préoccupe est de savoir pourquoi, s'il y a un inspecteur résident dans l'usine, celui-ci ne peut pas accomplir toutes les autres tâches. Nous avons également des problèmes dans les autres usines où il n'y a pas d'inspecteur résident du fait que différentes personnes s'y rendent pour faire essentiellement le même travail. Il s'agit là de l'une de nos préoccupations.

Le président: Le fait qu'il y ait différentes personnes vous occasionne une perte de temps; les déplacements entraînent un gaspillage des deniers publics.

M. Gunn: Il ne s'agit pas seulement d'une perte de temps, monsieur Peterson; il s'agit également d'une question de coût,

[Texte]

by himself so he takes up supervisory time. You have the head of your . . .

The Chairman: Do you have any suggestions as to how we can clean this up? How could we help you clean this? up to solve that problem?

Mr. Gunn: I think we are making pretty good yardage at the moment. One of the things that we said in our submission to the Food Strategy conference—it bombed out, I will admit—is that we would like to see our regulatory activities dealing with food under one department of government.

Mr. Milligan: Which department?

Mr. Gunn: We said Food and Agriculture. We would like to broaden the scope of Agriculture Canada to Food and Agriculture.

The Chairman: Mr. Whelan did not give you that idea, did he?

Mr. Gunn: No; some people thought he did but he did not. We sort of backed off on that because this did not . . .

Mr. Banting: In all fairness, I think, we consider ourselves basically an extension of agriculture and are very closely related to agriculture. There are other sectors of the food and processing industry which are not related to agriculture, such as the cocoa industry or the coffee industry.

The Chairman: Imports.

Mr. Banting: We do have this difference of opinion within a very broad scope of the food industry as a whole, which is a multibillion dollar organization. We initially felt this was what we needed and still there are parts of it that we feel should come under Agriculture Canada, but maybe there are other areas that should not be here.

Mr. Berger: Mr. Gunn and Mr. Banting, when you mentioned in your submission that you were going to be dealing with sections of the regulatory process that deal directly with the food and vegetable processing industry, I figured that we were going to get a listing of some of the specific problems that you have been dealing with but you did not; you talked more strictly about the process. I was wondering if perhaps you could prepare for us some sort of brief.

Mr. Gunn: Okay. Why do we not submit a supplementary document which covers our concerns in the duplication of inspection services and some of these other specific examples?

The Chairman: That would be most helpful, along with recommendations, because you know what the problems are. You probably know the best solution to it and it might be the way you are handling it and maybe all we can make is a salutary recommendation that the governments get their acts together. Maybe we can pass a law.

[Traduction]

car nous ne laissons pas un inspecteur visiter seul l'usine. Il utilise une partie de notre temps en surveillance. Vous avez . . .

Le président: Avez-vous des suggestions à faire sur la façon dont nous pourrions mettre de l'ordre? Comment pouvons-nous vous aider à résoudre ce problème?

M. Gunn: Je crois que nous gagnons passablement de terrain en ce moment. L'une des choses que nous avons dites dans le mémoire que nous avons présenté à la conférence sur la stratégie en matière alimentaire—je reconnais que nous avons échoué—est que nous aimerions que la réglementation régissant nos activités en matière d'alimentation relève d'un seul ministère.

M. Milligan: Quel ministère?

M. Gunn: Nous avons mentionné le ministère de l'Alimentation et de l'Agriculture. Nous aimerions qu'Agriculture Canada étende ses activités à l'alimentation et à l'agriculture.

Le président: Cette idée ne vous aurait-elle pas été suggérée par M. Whelan?

M. Gunn: Non, certaines personnes croient que cette idée vient de lui, mais ce n'est pas le cas. Nous y avons en quelque sorte renoncé parce que cela ne . . .

M. Banting: En toute justice, je crois que nous considérons nos activités comme étant essentiellement le prolongement de l'agriculture et nous sommes très étroitement liés à ce domaine. Certains secteurs de l'industrie alimentaire, comme l'industrie du cacao et du café, ne sont pas reliés à l'agriculture.

Le président: Les importations.

M. Banting: Cette divergence d'opinion existe à une très grande échelle dans l'industrie alimentaire dans son ensemble qui fait un chiffre d'affaires de plusieurs milliards de dollars. Au début, nous avons cru que c'était ce qu'il nous fallait et nous croyons encore que certains domaines devraient relever d'Agriculture Canada. Toutefois, certains autres ne devraient peut-être pas en relever.

M. Berger: Messieurs Gunn et Banting, lorsque vous avez mentionné dans votre exposé que vous alliez traiter de certaines parties du processus de réglementation qui touchent directement à l'industrie de transformation des produits alimentaires et agricoles, j'ai cru que vous alliez nous énumérer certains problèmes particuliers auxquels vous êtes confrontés, mais vous ne l'avez pas fait; vous avez surtout parlé du processus. Je me demandais si vous ne pourriez pas rédiger à notre intention une sorte de mémoire.

M. Gunn: D'accord. Pourquoi ne présenterions-nous pas un document complémentaire qui engloberait l'ensemble de nos préoccupations au sujet du double emploi des services d'inspection ainsi que certains autres cas particuliers?

Le président: Un tel document, accompagné de recommandations, serait des plus utiles, car vous connaissez les problèmes. Vous savez sans doute quelle est la meilleure solution, celle-ci réside peut-être dans votre façon de traiter les problèmes et peut-être ne pourrions-nous rien faire de plus qu'une simple recommandation dans laquelle nous demanderons aux gouvernements d'agir de concert. Peut-être pouvons-nous passer une loi.

[Text]

Mr. Gunn: We will put in a supplementary. Do you want to give us a timeframe on that?

The Chairman: The usual three days.

Mr. Banting: Yes. That is what I was afraid of.

The Chairman: A couple of weeks if you could. You may have already submitted some of this to the Economic Council; do not worry about duplicating any work.

Mr. Banting: I have problems with even a two-week time limit.

The Chairman: We are really not here to enforce, we are not a regulator; we just want to assist the process.

Mr. Gunn: We will get it into you as soon as we can.

• 1605

The Chairman: I appreciate that.

I have a couple of questions and they arise out of the opening comments in your brief. One is this question of mandatory versus voluntary standards. Many people have indicated to us that voluntary, self-policing, self-regulating industries are really the panacea: you can keep government right out of it and this means smaller bureaucracy, better cost and everything else.

I just wonder, first of all, if you have had any history of voluntary regulation in the food processing industry or has it always been one that has been regulated?

Mr. Gunn: I guess some of the regulations have flown from the fact that some companies do certain things and other companies do others and the inconsistencies are deemed to be detrimental to the consumer, such as some people watering down their product or putting ingredients in that are not approved. In that sense I think regulations have flown from the fact that business did operate that way. I cannot recall a situation where we as an industry tried to regulate our own industry. What power do we have to regulate our own industry? We have 95 companies in the association. If something came along and we said, Well, we will regulate that ourselves . . .

The Chairman: Supposing you had a logo called the Canadian Food Processors Association which was like the seal of *Good Housekeeping* and that was put on every can and package which you put out and any member of your so-called voluntary organization that stepped out of line had their seal of *Good Housekeeping* revoked . . .

Mr. Gunn: If the consumer kept buying his product he would laugh at us, would he not? How do we enforce it if he says, Look, I am not going to do that; I do not care about that.

[Translation]

M. Gunn: Nous allons y joindre un document complémentaire. Désirez-vous nous poser un délai?

Le président: Le délai habituel de trois jours.

M. Banting: C'est ce que je craignais.

Le président: Deux semaines, si c'est possible. Il se peut que vous en ayez déjà présenté une partie au Conseil économique; ne vous donnez pas la peine de présenter votre travail en double.

M. Banting: J'ai des problèmes même avec un délai de deux semaines.

Le président: En fait, nous ne sommes pas ici pour faire appliquer le processus. Nous ne sommes pas investis d'un pouvoir de réglementation. Nous voulons simplement faciliter le processus.

M. Gunn: Nous allons vous le remettre dès que possible.

Le président: Je vous en sais gré.

J'ai deux questions à poser; elles m'ont été suggérées par les commentaires que vous avez faits au début de votre exposé. La première concerne les normes obligatoires par rapport aux normes adoptées volontairement. De nombreuses personnes nous ont indiqué que les industries qui surveillent et réglementent d'elle-mêmes leurs activités constituent la véritable solution: c'est la meilleure façon de tenir le gouvernement totalement à l'écart, et cela signifie une plus petite bureaucratie, des coûts moins élevés et tout le reste.

J'aimerais d'abord savoir s'il y a déjà eu des cas de réglementation volontaire dans l'industrie de la transformation des aliments ou si la réglementation y a toujours été imposée.

M. Gunn: Je crois que certains règlements proviennent du fait que certaines compagnies font certaines choses alors que d'autres en font certaines autres et que cette absence de cohésion est considérée comme préjudiciable au consommateur; c'est le cas, par exemple, des industries qui diluent leurs produits avec de l'eau ou qui y ajoutent des ingrédients qui ne sont pas autorisés. Je crois que les règlements doivent leur existence au fait que les entreprises se sont comportées de cette façon. Je ne me souviens pas qu'en tant qu'industrie nous ayons essayé de réglementer nos propres activités. En vertu de quel pouvoir pourrions-nous le faire? 95 compagnies font partie de notre association. Si une situation se présentait et que nous disions: Nous allons réglementer cela nous-mêmes . . .

Le président: Supposons que vous ayez une association dont le symbole social connu sous le nom d'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires ressemble au sceau *Good Housekeeping* et que ce symbole figure sur chaque coîte et emballage fabriqués et que chaque membre qui ne se conforme pas aux normes de votre prétendue association volontaire se voit retirer le droit d'afficher ce symbole . . .

M. Gunn: Si le consommateur continuait d'acheter son produit, il nous rirait au nez, n'est-ce pas? Comment pouvons-nous faire appliquer la réglementation s'il nous dit: Je ne m'y conformerai pas, je m'en fiche.

[Texte]

The Chairman: This, I guess, is a question of philosophy. Should a manufacturer be entitled to water down their peas or whatever or their soup if the public wants to buy it, providing the public knows what they are getting?

Mr. Gunn: How does the public know what they are getting? This is a regulation that told them what is in the product. It was the Consumer Packaging and Labelling Act that set out the ingredients.

The Chairman: As long as we have fair labeling and the consumer knows what they are getting, I guess this is the whole question of philosophy, is it not?

Mr. Gunn: If you have a labeling regulation, as we do now under the Consumer Packaging and Labelling Act . . .

The Chairman: Call it tomato ketchup, or catsup or whatever you call it.

Mr. Gunn: We just call it Heinz but that is . . .

The Chairman: I call it very thick.

In the standards there that one applies, what percentage of tomato does it have to be and what percentage of water or whatever?

Mr. Gunn: There is no standard of identity for ketchup.

The Chairman: So it can be anything that you want?

Mr. Gunn: That is right.

Mr. Banting: But there are some things that you cannot use.

The Chairman: You cannot use Lepage's glue in it.

Mr. Gunn: How about French dressing?

The Chairman: Okay, take French dressing.

Mr. Gunn: To call something mayonnaise, for instance, the act says it must have 35 per cent oil in it. If you drop the oil below 35 per cent it is just salad dressing. That is just a standard of identity; I forget which act that is under.

The Chairman: So you would object to any competitor going out and saying, We have 30 per cent oil and this is not really salad dressing, it is mayonnaise. You feel that this really protects the consumer.

Mr. Gunn: Yes.

The Chairman: And you could not do this on a voluntary basis?

Mr. Gunn: I think it would be difficult to do on a voluntary basis because how do we crack the whip on the guy that says, Well I am going to call it mayonnaise?

The Chairman: Market sovereignty. He has to put on it only 30 per cent oil or something, and he is denied your logo saying Canadian . . .

[Traduction]

Le président: Je crois qu'il s'agit-là d'une question de conception. Un fabricant devrait-il avoir le droit de diluer le contenu de ses boîtes de pois ou de soupe si le consommateur désire en acheter, dans la mesure où ce dernier sait ce qu'il obtient?

M. Gunn: Comment le consommateur peut-il le savoir? C'est grâce à un règlement qu'il sait ce que contient le produit. C'est en vertu de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation que les ingrédients sont choisis.

Le président: Dans la mesure où l'étiquetage est clair et que le consommateur sait ce qu'il achète, il s'agit d'une question de conception, n'est-ce pas?

M. Gunn: Si l'étiquetage est réglementé en vertu de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation, comme c'est le cas pour le nôtre . . .

Le président: Appelez cela du ketchup aux tomates, du catsup ou le nom que vous voudrez.

M. Gunn: Nous l'appelons simplement Heinz, mais c'est . . .

Le président: Je le trouve très consistant.

Parmi les normes régissant votre produit, celle-là s'applique. Quel pourcentage d'eau et quel pourcentage de tomates doit-il y avoir?

M. Gunn: Il n'y a pas de norme établissant ce que doit être le ketchup.

Le président: Alors, ce peut être tout ce que vous voulez?

M. Gunn: C'est exact.

M. Banting: Mais il y a des produits qu'on ne peut pas utiliser.

Le président: Vous ne pouvez pas employer de la colle Lepage.

M. Gunn: Que dites-vous du cas de la vinaigrette française?

Le président: D'accord, prenons le cas de la vinaigrette française.

M. Gunn: Par exemple, pour pouvoir appeler un produit de la mayonnaise, la loi précise que celle-ci doit obtenir 35 pour cent d'huile. Si le pourcentage est inférieur à ce chiffre, c'est simplement de la vinaigrette. Il s'agit seulement d'une norme permettant de reconnaître le produit. Je ne me souviens plus de quelle loi elle relève.

Le président: Donc, vous vous opposeriez à ce qu'un concurrent vienne dire: Notre produit contient 30 p. 100 d'huile, mais ce n'est pas vraiment de la vinaigrette, c'est de la mayonnaise. Vous estimez que cela protège réellement le consommateur.

M. Gunn: Oui.

Le président: Et vous croyez que cela est irréalisable sur une base volontaire?

M. Gunn: Je crois que cela serait difficile à faire sur une base volontaire, car comment pourrions-nous prendre des sanctions contre le fabricant qui dirait: Je vais appeler mon produit de la mayonnaise?

Le président: L'indépendance absolue du marché. Le fabricant doit mettre dans son produit 30 p. 100 d'huile ou de je ne sais quoi et il lui est interdit de se servir du symbole social Association canadienne . . .

[Text]

Mr. Gunn: Who is going to say he had to put on 30 per cent oil? Is it a government regulation?

The Chairman: Yes. Or you do. You have the right to withhold and withdraw the use of your logo, say.

Mr. Banting: Under today's marketing . . .

The Chairman: Supposing you were a voluntary organization with the right to set standards by majority vote with all the processors and then you had the right to withhold or to grant the seal of approval which went on the package . . .

Mr. Gunn: But would you think the consumer would attach so much importance to that seal of approval that she would not buy any other product than the one with that seal?

• 1610

The Chairman: That is what I am asking, I guess. What does the marketplace operate under?

Mr. Banting: I think the marketplace operates to a great deal on the price which the . . .

Mr. Gunn: On the perceived value.

Mr. Banting: Yes. The perceived value and the distributor.

Mr. Gunn: Yes; 80 per cent of Canadians buy our ketchup, which is the most expensive ketchup in Canada, because the perceived value is there and they recognize it and they know our quality standards.

Mr. Milligan: Is that not a justification of the ability of consumers to equate quality with a particular brand or mark, in this case Heinz ketchup? They equate that with high quality just as they might over time equate a mark such as CFPA approved on a certain level of quality or assurance that this product is in compliance with the composition and identity standard. It seems to me that if consumers can consistently in 80 per cent of cases go for a particular brand, it indicates that that marking is effective and this type of marking on a voluntary basis might be equally effective. Is that not the case?

Mr. Gunn: I do not know whether . . .

Mr. Milligan: In other words, if there is no regulation saying that consumers must buy Heinz ketchup. They do that in 80 per cent of the cases because they do recognize quality.

Mr. Gunn: But they do buy Heinz because they know that there have been regulations that assure them they can buy with confidence, that the ingredients meet government regulations and standards for health and safety. If you take away those regulations and, then, you have people making a product that is not safe, what happens?

The Chairman: I am not sure it is a question of safety. I am sure this is more a question of . . .

Mr. Gunn: Well, it is safety in the terms of hazardous but health in the terms of it is not good for you.

The Chairman: No. Well, okay. Let us leave those aside. Let us just say if a person wants to buy ketchup with no tomatoes

[Translation]

M. Gunn: Qui va lui dire qu'il devait employer 30 p. 100 d'huile? S'agit-il d'un règlement établi par le gouvernement?

Le président: Oui, ou plutôt c'est vous. Vous pouvez refuser ou retirer le droit d'utiliser votre symbole social.

M. Banting: En vertu de l'organisation actuelle du marché . . .

Le président: Supposons que vous soyez une organisation ayant droit de fixer les normes de son propre gré par décision prise à la majorité des voix avec tous les fabricants et que vous puissiez ensuite refuser ou accorder le droit d'utiliser le sceau d'approbation figurant sur l'emballage . . .

M. Gunn: Mais croyez-vous que le consommateur accorderait à ce sceau d'approbation une importance telle qu'il refuserait d'acheter tout autre produit ne portant pas ce sceau?

Le président: C'est ce que je demande. De quoi dépend le fonctionnement du marché?

M. Banting: Je crois que le marché est principalement fonction du prix que . . .

M. Gunn: De la valeur perçue.

M. Banting: Oui. La valeur perçue et le distributeur.

M. Gunn: Oui; 80% des Canadiens achètent notre ketchup qui est le ketchup le plus cher au Canada parce que sa valeur est certaine, elle est perçue et nos normes de qualité sont connues.

M. Milligan: N'est-ce pas là une justification de la capacité des consommateurs d'établir un parallèle entre la qualité et une marque particulière, en l'espèce le ketchup Heinz. Pour eux, Heinz est synonyme de haute qualité tout comme une marque approuvée par CFPA est synonyme d'un certain niveau de qualité et de la certitude que ce produit est conforme aux normes de composition et d'identification. Il me semble que si 80% des consommateurs choisissent uniformément une marque particulière, c'est la preuve que cette marque produit de l'effet et que cette façon de créer une marque sur une base volontaire est également efficace. N'en est-il pas ainsi?

M. Gunn: Je ne sais pas si . . .

M. Milligan: Autrement dit, il n'y a pas de règlement selon lequel les consommateurs doivent acheter du ketchup Heinz. Mais si 80% d'entre eux le font, c'est bien parce qu'ils en reconnaissent la qualité.

M. Gunn: S'ils achètent la marque Heinz, c'est parce qu'ils savent qu'il existe un règlement qui les assure d'acheter en toute confiance, que ses ingrédients sont conformes au règlement du gouvernement et aux normes d'hygiène et de sécurité. Si ce règlement est supprimé et qu'on fabrique un produit qui n'est pas sûr, que se passera-t-il?

Le président: Je ne suis pas certain qu'il s'agisse de sécurité. Je suis convaincu qu'il s'agit plutôt de . . .

M. Gunn: C'est-à-dire ce qui comporte des dangers pour la santé, ce qui n'est pas bon pour vous.

Le président: Non. D'accord, si vous voulez. Laissons cela de côté. Disons que si une personne veut acheter du ketchup

[*Texte*]

in it and a little bit of red food colouring in a bottle of water under a certain brand name . . .

Mr. Gunn: Joan Watson would be on every program in Canada arguing that that is terrible for the consumer.

The Chairman: Okay, and the consumer would not be buying it. Is that a proper role for the government to step into or could your voluntary organization, setting your own standards and attaching your own seal of approval . . .

Mr. Gunn: It is the compliance, Mr. Peterson, that I think is the problem on a voluntary basis.

The Chairman: Well, okay . . .

Mr. Gunn: What is the whip you crack on compliance?

The Chairman: It is the sovereignty of the marketplace. In other words, people tend to associate the voluntary standards that you set and the CFPA, whatever, seal as being the standard of quality. They know that you have regulated it. I do not know; it is an idea that has come to us. The Canadian Standards Association has told us that they feel we could cut out a lot of government expenditure and a lot of unnecessary regulation by leaving this up to voluntary organizations. It is just like lawyers and chartered accountants; they are self-regulating although many people say they are not regulated enough.

Mr. Banting: We have some problem in some areas. I am thinking particularly of the reconstituted juice area where it is possible for firms to use synthetic flavours to produce something that is very difficult for the consumer to tell from the original product. Now, you might argue if that product is as good for them as a pure citrus juice; that is where the difference of opinion comes in now. You might not know whether you are buying a citrus juice or whether you are buying something more synthetically made through additional water and this type of thing. And, as I say, this is one of our real problem areas; even with the modern technological equipment we have it is very difficult to determine whether or not the exact amount of solids that has been declared is there.

• 1615

Mr. Gunn: One of the things we might do during our midyear directors' meeting coming up in November—our directors come here from all over Canada—is that it may be worth putting that on the agenda so that we may have some discussion on this. Every time we have done it in the past, we have basically found our membership just feel it cannot be enforced.

The Chairman: Also, it is very compelling to us that you would come to us with a story of what you feel is a very effective, good working relationship. You are one of the few groups from the private sector who is going to say things are not bad in terms of regulation.

Mr. Milligan: Mr. Chairman, if I could, I just want to go back and once again try to pin down some points here for the record so that when we go back, we can make sure we have this straight.

[*Traduction*]

sans tomates dans une bouteille d'eau colorée en rouge et vendue sous une certaine marque . . .

M. Gunn: Nous verrions Joan Watson dans toutes les émissions au Canada clamant que cela est terrible pour le consommateur.

Le président: D'accord, le consommateur ne l'achèterait pas. Est-ce un rôle destiné au gouvernement ou est-ce que votre organisation bénévole, en établissant ses propres normes et en apposant son propre sceau d'approbation . . .

M. Gunn: Il s'agit d'un problème d'observation volontaire des normes, M. Peterson.

Le président: D'accord.

M. Gunn: Qu'avez-vous contre l'observation des normes?

Le président: C'est la dominance du marché. Autrement dit, les gens ont tendance à associer les normes volontaires que vous établissez et le sceau de la CFPA avec la norme de qualité. Ils savent que c'est réglementé. Enfin, je ne sais pas, c'est une idée qui nous est venue. L'Association canadienne de normalisation nous a dit que nous réduirions sensiblement les dépenses gouvernementales et le nombre de règlements en laissant le soin aux organismes volontaires. C'est comme les avocats et les comptables agréés; ils créent leur propre règlement bien que de l'avis de beaucoup, ils ne soient pas assez réglementés.

M. Banting: Nous avons des problèmes dans certains secteurs. Je pense en particulier aux jus synthétiques, secteur où les entreprises peuvent recourir à des parfums synthétiques pour produire un jus que le consommateur a grande peine à distinguer du produit original. On peut se demander néanmoins si ce produit est aussi bon pour eux qu'un jus de fruit naturel. C'est là qu'intervient la différence d'opinion. Il est difficile de savoir si on achète un jus de fruit pur ou un jus synthétique du genre auquel on ajoute de l'eau. Je le répète, c'est un domaine où nous nous heurtons à de véritables difficultés; même avec le matériel technologique moderne qui est à notre disposition, il nous est très difficile de déterminer si le produit contient le montant exact de solides qui est déclaré.

M. Gunn: Nous pourrions, lors de la réunion de notre conseil d'administration en novembre à laquelle assistent des membres de tout le Canada, mettre cette question à l'ordre du jour. Chaque fois que nous avons débattu cette question, les membres de notre conseil d'administration ont déclaré qu'elle ne pouvait être appliquée.

Le président: Nous apprécions aussi le fait que vous veniez nous parler de ce que vous considérez comme des rapports de travail très utiles. Vous êtes parmi les rares groupes du secteur privé à dire que le règlement n'est pas mauvais.

M. Milligan: Monsieur le président, j'aimerais retourner en arrière et essayer de nouveau de souligner certains points pour les besoins du dossier afin d'éviter tout malentendu à l'avenir.

[Text]

Let us cast aside for a minute the concept of industry's self-regulation, say, your association creating standards, consulting within itself and then setting up a voluntary system. Let us go to the national Canadian standards system which has a number of standards-writing organizations such as CSA or CGSB.

From what the committee has heard, their operations break down into two elements. The first is a consensus process which involves not just industry, which would be the case if it were industry self-regulation, but consumer groups, manufacturers, processors, federal, provincial and perhaps municipal governments, a great cross-section assortment of interested . . .

The Chairman: Private individuals, in some cases.

Mr. Milligan: . . . that is right, and academics, involved in a process of mutually trying to arrive at some agreed level, a consensus process where nobody is in the driver's seat. This is unlike the consultative process which government departments normally use, where you are summoned to Ottawa to discuss with them a regulation they think they are or they are sure they are going to promulgate. The government is in the driver's seat and has the ultimate say.

We have been told that the consensus process offered by these standards-writing associations is quite different, they act as a secretariat and everybody more or less has equal chance to participate and minority views must be dealt with, et cetera, in their formal procedures. So the process of developing a standard is one aspect and they consider that that is superior to the consultative process applied by government departments; it is fairer. And, in using that process, if it is used, there will be a greater likelihood that without imposing government mandatory requirements you are going to get a higher level of compliance with the standard because everybody will have participated and most people will have eventually reached agreement on it. So one is a process.

Then, quite separate from that is the sort of control you attach to the standard. Is it completely voluntary? Is it backed by a certification process through the standards system? Is it possibly made mandatory by referencing it under regulations, under federal-provincial legislation so, in effect, even though it was developed in a different process, compliance is made mandatory through legislation? You can have a spectrum of degrees of control put for compliance on this.

I would just like to make sure that I understand the views of your organization and they are made clear on the record. First of all, the use of the consensus process such as through a body such as a standards-writing association under the Canadian standards system and your feeling on the benefits or your receptiveness to participating in that sort of approach to creating standards and regulatory controls as opposed to the consultative system. Then . . .

The Chairman: Yes, just one question at a time.

Mr. Milligan: Okay.

[Translation]

Oublions pour le moment le concept de l'industrie qui crée son propre règlement, par exemple votre organisme qui établit ses normes, consulte ses membres et crée un système volontaire. J'aimerais renvoyer au système de normalisation canadien qui coiffe un certain nombre d'organismes de normalisation tels que ACN ou CGSB.

Des témoignages que le comité a entendus, il ressort que leur fonctionnement comporte deux éléments. Le premier est une méthode de consensus à la quelle participent non seulement l'industrie (parce que justement elle ne crée pas son propre règlement) mais aussi les groupes de consommateurs, les fabricants, les conditionneurs, les gouvernements fédéral, provincial et peut-être municipal, un éventail varié d'intéressés . . .

Le président: Des particuliers, dans certains cas.

M. Milligan: C'est exact, ainsi que des universitaires qui tentent d'en arriver à un consensus où il n'y aurait pas de privilégié. Il n'en est pas ainsi pour le processus de consultation auquel a recours le gouvernement normalement et où vous êtes convoqué à Ottawa pour discuter d'un règlement que le gouvernement compte ou est certain de promulguer. Le gouvernement se trouve dans une situation privilégiée et il a le dernier mot.

On nous a dit que la méthode de consensus offerte par les associations de normalisation est tout à fait différente; elles font fonction de secrétariat et, plus ou moins, chacun a le droit de participer; il faut y tenir compte aussi des points de vue minoritaires, etc. Ainsi, le processus d'élaboration des normes constitue un aspect et il est considéré supérieur au processus de consultation auquel les ministères ont recours. Il est plus juste. En utilisant ce processus, on a plus de chance, sans imposer les conditions obligatoires du gouvernement, d'arriver à un plus haut niveau d'observation de la norme parce que tout le monde aura participé et le consensus aura été atteint.

Ensuite, le deuxième élément porte sur le genre de contrôle qui s'applique à la norme. Est-il tout à fait volontaire? Est-il accompagné d'un processus de certification dans le cadre du système de normes? Est-il rendu obligatoire en vertu d'un règlement, de lois fédérales et provinciales, de façon à ce qu'en fait, bien qu'il ait été mis au point dans le cadre d'un processus différent, l'observation des normes est rendue obligatoire par la loi? Vous pouvez avoir toute une échelle de contrôle qu'il faut respecter.

J'aimerais m'assurer que je comprends bien le point de vue de votre organisme et qu'il est reproduit clairement au dossier. D'abord, en ce qui concerne le recours à la méthode du consensus par l'intermédiaire d'un organisme de normalisation dans le cadre du système canadien des normes et votre désir de participer à ce genre de méthode pour créer des normes et des contrôles réglementaires par opposition au système consultatif. Ensuite . . .

Le président: Très bien, posez une question à la fois.

M. Milligan: D'accord.

[Texte]

Mr. Gunn: You are trying to relate the Canadian Standards Association concept and whether or not it has an application to the food industry.

Mr. Milligan: That is essentially correct.

The Chairman: It is a good, precise summary, yes.

Mr. Gunn: I do not think I am really qualified to answer that question. I was under the impression that many of the standards set by the Canadian Standards Association are more mechanical standards, not formulations.

Mr. Milligan: They are proprietary.

An hon. Member: Safety standards.

Mr. Milligan: That is correct, in the electrical field in particular.

Mr. Gunn: Yes. What about proprietary information when they are formulated products, things of that nature? Have you addressed this question to the pharmaceutical industry, which I do not think comes under the Canadian Standards Association, either?

• 1620

If you make something mechanically and somebody can take it apart to see how you made it and say you adhered to the standard, it is safe; but in our business when we formulate a product, that formula is guarded with a great deal of care. We simply say that all the ingredients we are using have been declared safe by the appropriate source. The combination of ingredients in the formula is a very closely-guarded secret. Now, how are you going to do that under the Canadian Standards Association? Are you going to set a standard for products and say that everybody has the same standard? Are you going to divulge your formula?

Mr. Milligan: Do you now divulge them to the government regulators?

Mr. Gunn: No.

Mr. Milligan: Why would there be any difference between the two systems? It would just be the same standard. Take any standard under the Food and Drugs Act now or under CAPS: what you have is in effect the same standard but arrived at through a different process, a process in which industry would have theoretically an equal voice with government, not be subservient to government at the bargaining table. Government would be there as a participant to arrive at a consensus standard and it would be participating on the same basis as anybody else at the table.

Mr. Gunn: I would like to suggest, Mr. Chairman, that in all fairness to both of us we will give you a written answer to that.

The Chairman: Okay. The second question that Mr. Milligan said is going to follow on that again arose out of the CSA presentation. Do you want to . . .

Mr. Milligan: Yes. Once you arrive at a standard, and it does not make much difference on what basis you arrive at it, it could be the consensus process through a standards-writing association or body, or it could be a standard arrived at

[Traduction]

M. Gunn: Vous essayez d'établir un rapport entre le concept de l'Association canadienne de normalisation et son application à l'industrie alimentaire.

M. Milligan: C'est bien exact.

Le président: Oui, cela résume bien ses déclarations.

M. Gunn: J'estime que je ne suis pas vraiment apte à répondre à cette question. J'avais l'impression que la plupart des normes établies par l'Association canadienne de normalisation sont plutôt des normes techniques, et non des formules.

M. Milligan: Ce sont des normes de propriété.

Une voix: Des normes de sécurité.

M. Milligan: C'est exact, et en particulier dans le domaine de l'électricité.

M. Gunn: Oui. Qu'advient-il des normes de propriété, lorsqu'il s'agit de produits formulés, d'articles de cette nature? Avez-vous posé cette question à l'industrie pharmaceutique à laquelle ne s'applique pas, je pense, l'Association canadienne de normalisation?

Si vous fabriquez un produit industriel et que quelqu'un vienne le démonter pour voir comment vous l'avez fabriqué et que vous ayez respecté la norme, vous n'avez rien à craindre; mais dans notre secteur, lorsque nous formulons un produit, la formule en est gardée avec grand soin. Nous disons simplement que tous les ingrédients que nous utilisons ont été déclarés sans risque par la source appropriée. La combinaison des ingrédients dans la formule est un secret jalousement gardé. Alors, comment allez-vous le faire en présence de la réglementation de l'Association canadienne de normalisation? Allez-vous établir une norme pour les produits et dire que chacun respecte la même norme? Allez-vous divulguer votre formule?

M. Milligan: La divulguez-vous actuellement aux agents de réglementation du gouvernement?

M. Gunn: Non.

M. Milligan: Pourquoi y aurait-il des divergences entre les deux systèmes? Ce devrait être la même norme. Prenez n'importe quelle formule dans le cadre de la Loi des aliments et drogues ou de CAPS: il s'agit en fait de la même norme qui a été obtenue par un processus différent dans lequel l'industrie a la même voix en principe que le gouvernement, c'est-à-dire qu'elle n'est pas soumise au gouvernement à la table de négociation. Le gouvernement y serait à titre de participant sur un pied d'égalité avec les autres, pour arriver à un consensus sur la norme.

M. Gunn: Monsieur le président, en toute justice pour nous deux, j'aimerais vous donner une réponse écrite à ce propos.

Le président: Très bien. La deuxième question de M. Milligan se rapporte à l'Association canadienne de normalisation. Désirez-vous . . .

M. Milligan: Oui. Une fois la norme établie, quel que soit le moyen utilisé, cela pourrait être le processus de consensus par la voie d'un organisme de normalisation ou par voie de consultation avec le ministère concerné. La norme doit-elle être

[Text]

through consultation with a government department. Does it have to be mandatory? Do you have to have it enshrined in the regulations under legislation? And in your industry, your association, do you feel that there are reasons why mandatory standards are necessary and why voluntary standards might not work or why any of the types of controls, such as a certification program administered by a standards-writing accreditation organization, which is similar to CSA approval, would not operate?

The reason the committee would like this information is because the CGSB has suggested to the committee that the consensus process and possibly even some measure of voluntary standards would be appropriate in the food area and mentioned this as an alternative to the . . .

The Chairman: I think we could help you here; we could give you the CSA brief.

Mr. Gunn: Could we have a copy of that?

The Chairman: They go through four different levels for the enforcement of that standard that is arrived at by this process.

Mr. Gunn: We will get back to you.

The Chairman: Yes. And it spans the whole gamut. We have a copy of that, do we not?

The Clerk of the Committee: CGSB has revised the morning copy of the whole transcript. We have a brief on that particular one.

The Chairman: Did they give us a written brief which contained those five? I have forgotten.

The Clerk: Yes, they did.

Mr. Gunn: Are there government funds in the Canadian Standards Association?

Mr. Berger: No, they are entirely—what is the expression?—self-funding.

An hon. Member: They charge for their services.

Mr. Berger: They charge for their services basically. What is the word that they . . .

Mr. Milligan: Cost-recovery revenue.

Mr. Gunn: You can see in part of this attempt at deregulation the transferring of cost from all the taxpayers back to the affected industry, which would have to be ultimately borne by the consumer.

Mr. Berger: Industry groups pay for some of it but if a government department wants a standard developed, they kick in a share also. I think we asked the question and I think the answer that we got was that cost was not any greater than . . .

Mr. Banting: One of our major concerns on this is imports. We have a great deal of difficulty competing against imports in many areas. I think I can use the example of when we got into metric conversion of the pickle industry. Consumers complained that we had so many different sizes on the shelf and they checked and there were 32 different sizes on the retail shelf: you had a 9½ ounce, 10 ounce, 11½ ounce, 12 ounce, 13½ and 14 ounce; there was certainly a proliferation of sizes. However, when we got through examining them, only 17 of those 32 were produced in Canada; the rest were all imports.

[Translation]

obligatoire? Pourquoi l'insérez-vous dans le règlement et dans la loi? Dans votre industrie, dans votre association, y a-t-il des raisons pour lesquelles les normes obligatoires sont nécessaires et les normes facultatives sont inutiles ou pour lesquelles un type de contrôle ne fonctionnerait pas, tel que le programme de certification qui est appliqué par un organisme de normalisation, équivalent à l'approbation de l'ACN?

Le comité aimerait avoir ces renseignements parce que le CGSB lui a indiqué que la méthode du consensus et peut-être même un certain nombre de normes facultatives seraient utiles dans le secteur alimentaire, et ce à titre de solution . . .

Le président: Je pense que nous pourrions vous aider à cet égard; nous pourrions vous donner le mémoire de l'ACN.

M. Gunn: Pourrions-nous en avoir une copie?

Le président: Ils passent par quatre paliers pour appliquer la norme qui est obtenue par cette méthode.

M. Gunn: Nous allons revenir là-dessus.

Le président: Bien. Et cela couvre toute la gamme. Nous en avons une copie, n'est-ce pas?

Le secrétaire du comité: CGSB a revu le texte de première heure de toute la transcription. Nous avons un mémoire à ce sujet.

Le président: Nous ont-ils donné un mémoire écrit qui contenait ces cinq? Je ne me rappelle plus.

Le secrétaire: Oui, ils nous l'ont donné.

M. Gunn: L'Association canadienne de normalisation est-elle subventionnée par le gouvernement?

M. Berger: Non, elle est tout à fait—comment dit-on?—autonome.

Une voix: Ses services ne sont pas gratuits.

M. Berger: Ses services sont rémunérés essentiellement. Quel est le terme . . .

M. Milligan: Recette de recouvrement de fonds.

M. Gunn: Vous pouvez constater, en partie dans cette tentative de libéralisation de la réglementation, le transfert du coût de tous les contribuables à l'industrie concernée, coût qui devrait être en définitive à la charge du consommateur.

M. Berger: Des groupes industriels en subissent partiellement les frais mais si un ministère veut établir une norme, ils veulent avoir leur part aussi. Il me semble que nous avons posé la question et qu'on nous a répondu que le coût n'était pas plus élevé que . . .

M. Banting: Les importations constituent l'un de nos soucis majeurs à cet égard. Nous éprouvons beaucoup de difficultés à soutenir la concurrence avec les importations dans plusieurs secteurs. Je citerais comme exemple la conversion au système métrique dans l'industrie des conserves au vinaigre. Les consommateurs se sont plaints que nous avions des tailles trop variées sur le marché; ils ont vérifié et il y avait 32 tailles différentes dans le commerce de détail: 9½ onces, 10 onces, 11½ onces, 12 onces, 13½ et 14 onces; il existait réellement une variété incroyable de tailles. Cependant, l'examen des

[Texte]

In many instances these sizes developed because somebody had a 15 ounce, then all of a sudden they decided to come out with a 14½ ounce. So they have a smaller container, they sell cheaper and they get the price down below the other one. Then, somebody comes out with a 14 ounce so, again, they can sell cheaper than the other one. This is how this came about. Then you had the other sizes coming in from outside of the country, they were probably popular sizes in those countries. So we started talking about a standard seal of approval. What happens in cases like that?

• 1625

Mr. Gunn: Do other trading nations consider that a non-tariff trade barrier if we start putting standard specifications on Canadian products?

The Chairman: A very good point.

Mr. Berger: But you see, these are the kinds of questions which would be asked in the standards process.

Mr. Gunn: But this must apply currently in electrical manufacturing and things like that. People submitting a product for sale in Canada must get the Canadian Standards Association approval.

The Chairman: Right.

Mr. Gunn: So maybe GATT already recognizes this. We will get back to you with a report on that.

The Chairman: One thing we do not want to do is upset a system that seem to be working very well but we . . .

Mr. Gunn: The point Mr. Milligan has brought up is very valid. I am just a little embarrassed that we have not get a better answer for you off the top of our head.

The Chairman: I can understand why you do not. The first time I heard about it was two days ago. My last point deals with public funding of public-interest groups. You have indicated that you feel that the level of funding for public-interest groups is satisfactory right now but you do not want to see it expanded.

Mr. Gunn: That is right. If you were going to expand it, I think the group that was asking for assistance would have to have a very broad national basis. If it happens to be, for example, a group from Willowdale that is concerned about something specifically in government regulation that they band together and say, we would like to make an appearance in Ottawa to complain about this sort of thing, they would get funding.

The Chairman: Unless it was to depose their member of Parliament.

[Traduction]

trente-deux contenants a révélé que seulement dix-sept d'entre eux provenaient du Canada et que tous les autres étaient importés. Dans bien des cas, cette prolifération des formats s'est faite ainsi: un fabricant avait, par exemple, un contenant de 15 onces, puis des concurrents ont décidé de mettre sur le marché un contenant de 14½ onces; grâce à ce contenant plus petit, ils pouvaient vendre leur produit à un prix inférieur. Puis d'autres concurrents ont mis sur le marché un contenant de 14 onces qui, à son tour, pouvait se vendre moins cher que les autres contenants. C'est de là qu'est venue la prolifération. Puis il y a eu en plus les formats venus de l'étranger, qui étaient probablement populaires dans leur pays d'origine. Ainsi, on a commencé à parler d'un cachet d'approbation normatif. Qu'arrive-t-il en pareil cas?

M. Gunn: Est-ce que nos partenaires commerciaux considéreraient l'imposition de normes à l'égard de produits canadiens comme une barrière commerciale non tarifaire?

Le président: C'est un très bon argument.

M. Berger: Mais vous voyez, c'est le genre de questions qui seraient posées dans le cadre du processus d'imposition de normes.

M. Gunn: Mais cela doit se faire actuellement dans le cas des produits électriques et autres produits du genre. Les personnes qui veulent vendre en produit au Canada doivent obtenir l'approbation de l'Association canadienne de normalisation.

Le président: Exact.

M. Gunn: Alors, le GATT le reconnaît peut-être déjà. Nous vous soumettrons un rapport sur cette question.

Le président: Une chose que nous ne voudrions pas faire, ce serait de perturber un système qui semble fonctionner très bien, mais nous . . .

M. Gunn: L'argument que M. Milligan a avancé est très valable. Je suis simplement un peu mal à l'aise de voir que nous ne pouvons vous fournir de meilleure réponse à brûle-pourpoint.

Le président: Je peux comprendre pourquoi vous en êtes incapables. J'en ai entendu parler pour la première fois il y a deux jours. Le dernier point que j'aimerais soulever concerne le financement, par le secteur public, de groupes de défense des intérêts publics. Vous avez mentionné que, selon vous, les sommes actuellement versées aux groupes de défense des intérêts publics sont suffisantes et ne devraient pas être accrues.

M. Gunn: C'est exact. Selon moi, il faudrait, pour qu'une augmentation des fonds soit justifiée, que le groupe demandeur ait des assises nationales solides. Par exemple, si un groupe de Willowdale se préoccupait d'une question particulière liée à des règlements du gouvernement se réunissait pour dire «nous aimerions aller à Ottawa pour nous plaindre de cet état de fait», il obtiendrait des fonds.

Le président: A moins que ce ne fût pour demander la destitution de son député.

[Text]

Mr. Gunn: No. I think I said that at the meeting in Toronto, Mr. Peterson; basically that is the role of the member of Parliament. If a local group has a grievance, whether it is about a regulation or anything, they go and see their member of Parliament and he takes it up for them.

There is a national association, the Consumers' Association of Canada; I am not talking about associations of companies but of individuals that are broadly based and national in scope. I do not object to some assistance going to them from the federal treasury but I would not like to see groups springing up all over Canada saying, Hey, we can get some bucks; should we go and complain about the regulatory process?

The Chairman: Right, that is a very great concern of ours as well. Who are the consumer groups that appear with you?

Mr. Gunn: It is nearly always the Consumers, Association of Canada.

The Chairman: It is always the one group? Are there any others that get involved?

Mr. Banting: Mainly that is the one that has been involved with our organization. If we are having a meeting in Vancouver, it may be the local chapter of the CAC that is involved out there, not somebody from head office but it is usually basically the same organization.

I would just like to ask one question. How is it determined who should get funding now? Is this done at the will of politicians or ministers, or departments or . . .

The Chairman: All of them. Some departments do have funds available for public-interest groups. Others come to these groups such as the Consumers' Associations; the Public Interest Advocacy Centre is funded by government money.

Mr. Banting: But is it through a department? Is it Consumer and Corporate Affairs that decides to give them money or is it some other department? How is it handled now? I really do not know.

The Chairman: Is it Consumer and Corporate Affairs?

• 1630

Mr. Milligan: The record of this committee dealing with testimony from the Department of Consumer and Corporate Affairs indicates that they do supply funding of about \$200,000 per year to the Consumers' Association of Canada, the Public Interest Advocacy Centre. They supply funding of almost \$900,000 a year generally to consumer groups but two thirds of that is for consumer complaint handling and providing advice counselling to small groups of consumers. So the intervention in regulatory processes is relatively small.

The Chairman: I am just going to anticipate what we are going to hear from these consumer groups because we have

[Translation]

M. Gunn: Non. Je pense l'avoir dit à la réunion de Toronto, monsieur Peterson: C'est essentiellement le rôle du député. Si un groupe local a une plainte à formuler, que ce soit au sujet d'un règlement ou de quoi que ce soit, il s'adresse à son député, qui prend l'affaire en main.

Il existe une association nationale, l'Association des consommateurs du Canada. Je ne parle pas d'associations de compagnies, mais d'associations de particuliers qui sont bien implantées et qui ont une optique nationale. Je ne m'oppose pas à ce que le Trésor fédéral leur accorde certaines subventions, mais je n'aimerais pas voir surgir partout au pays des groupes qui diraient: «Eh, il y a de l'argent à récolter, ne serait-ce pas une idée d'aller nous plaindre du processus de réglementation?»

Le président: Exactement, cette possibilité nous préoccupe aussi grandement. Quels sont les groupes de consommateurs que se réunissent avec vous?

M. Gunn: C'est presque toujours l'Association des consommateurs du Canada.

Le président: C'est toujours ce groupe-là? Y en a-t-il d'autres qui interviennent?

M. Banting: C'est surtout à celui-là que nous avons eu affaire. Si nous organisons une réunion à Vancouver, il se peut que ce soient des représentants de la section locale et non du siège social de l'ACC qui y participent, mais, essentiellement, il s'agit presque toujours du même groupe.

J'aimerais seulement poser une question. Comment détermine-t-on qui devrait obtenir des fonds maintenant? Est-ce laissé aux caprices des hommes politiques ou des ministres, ou encore des ministères ou . . .

Le président: D'eux tous. Certains ministères disposent de fonds pour des groupes de défense intérêts publics. D'autres groupes s'adressent à des organismes tels que l'Association des consommateurs du Canada; le Centre pour la promotion de l'intérêt public est financé par le gouvernement.

M. Banting: Ce financement se fait-il par l'entremise d'un ministère? Est-ce le ministère de la Consommation et des Corporations qui décide de leur accorder des fonds ou est-ce un autre ministère? De quelle façon procède-t-on actuellement? Je l'ignore vraiment.

Le président: Est-ce le ministère de la Consommation et des Corporations?

M. Milligan: Le compte rendu des délibérations de ce comité portant sur les témoignages de représentants du ministère de la Consommation et des Corporations révèle que ce ministère accorde effectivement quelque \$200 000 par année à l'Association des consommateurs du Canada, au Centre pour la promotion de l'intérêt public. Il verse près de \$900 000 par année aux groupes de consommateurs en général, mais les deux tiers de cette somme sont affectés aux plaintes des consommateurs et aux consultations avec de petits groupes de consommateurs. Ainsi, l'intervention dans le processus de réglementation est assez faible.

Le président: Je vais prédire un peu ce que ces groupes de consommateurs vont nous dire; nous en avons déjà eu un

[*Texte*]

already had some indication. They are going to say, firstly, that industry can expense against their taxable income the cost of making public representations, their cost of self-advocacy; and an individual cannot do that. Of course, if you donate to a nonprofit organization which is involved in public advocacy, you can. Secondly, they will say that that type of process is not necessarily going to allow a broad-base consumer interest to be represented. Thirdly, they will also indicate to us the problem that you indicated, Mr. Banting, that they will not be able to have the quality of representation that the industry does because they will not have the fees for travel, they will use local people, they will not have the fees and the funds for research so that their presentation will be one which often should be overlooked for lack of profound research.

Mr. Gunn: What about all the other advocacies they have; the Joan Watsons and the consumer columns in all the newspapers that have a lot of capital behind them, and the CBC and that. How many regulations in the last 10 years were probably prompted by statements by Joan Watson on her show *Marketplace* that some politician picked up the next day, headed up to the House and the first thing we knew we had a new government regulation?

The Chairman: I do not know. Has it worked? Have you found that to be an effective process?

Mr. Gunn: Yes. Those individuals are not without their spokesmen, including members of Parliament.

The Chairman: Yes.

Mr. Gunn: I do not think they are really out in the cold. I think if they are highly organized and they need financial assistance, that is fine.

The Chairman: Broadly based.

Mr. Gunn: Broadly based, yes. It has to be, I think.

Mr. Milligan: Would you consider somebody like Joan Watson to be a spokesman for the broad consumer interests?

Mr. Gunn: Very much so.

Mr. Milligan: Do you feel that consumers generally have any control over their spokesmen, if she is a spokesman?

Mr. Gunn: No, but many of the things that she gets on her program are the result of the tremendous amount of mail that she gets from consumers. That is the source of much of the subject matter that she brings up.

Mr. Milligan: But it would be quite different from the type of relationship that exists between the members of your association and, say, the executive or the local manager of your association. I would assume that this brief accurately reflects some consensus of views of the individual members of the association.

Mr. Gunn: Yes.

Mr. Milligan: And that would not be the case with somebody writing a column in a newspaper or on a radio or

[*Traduction*]

avant-goût. Premièrement, ils vont dire que l'industrie peut déduire de son revenu imposable ce qu'il en coûte pour faire des interventions publiques et pour faire valoir ses propres intérêts. Un particulier ne peut le faire. Évidemment, quiconque fait un don à un organisme à but non lucratif qui s'occupe de représenter les intérêts publics peut le faire. Deuxièmement, ils diront que ce genre de processus ne permet pas nécessairement la représentation d'intérêts que partagent de grands nombres de consommateurs. Troisièmement, il nous signalera le problème que vous avez mentionné, M. Banting, c'est-à-dire qu'ils ne pourront être aussi bien représentés que l'industrie parce ce qu'ils n'auront pas d'argent pour les déplacements, parce qu'ils devront faire appel à des gens de l'endroit et parce qu'ils n'auront pas les moyens d'effectuer des recherches, de telle sorte que leurs interventions seront rarement convaincantes, n'étant pas fondées sur des études approfondies.

M. Gunn: Qu'en est-il de tous les autres moyens de représentation, les Joan Watson, les chroniques de consommation qui paraissent dans tous les journaux et s'appuient sur de solides capitaux, la CBC et tout cela? Combien de règlements ont été adoptés au cours des dix dernières années, simplement par suite de déclarations qu'aurait faites Joan Watson à son émission *Marketplace*, et que quelque homme politique aurait entendues le lendemain et aurait décidé de communiquer à la Chambre?

Le président: Je l'ignore. Est-ce que ça fonctionne? Trouvez-vous que c'est un processus efficace?

M. Gunn: Oui. Ces personnes ont leurs porte-parole, dont des députés.

Le président: Oui.

M. Gunn: Je ne pense pas qu'elles soient vraiment démunies. Je pense que, si elles sont très bien organisées et qu'elles aient besoin d'une aide financière, c'est parfait.

Le président: Des assises solides.

M. Gunn: des assises solides, oui. C'est nécessaire, je pense.

M. Milligan: Estimez-vous qu'une personne comme Joan Watson représente les intérêts de grands nombres de consommateurs?

M. Gunn: Je le crois très sincèrement.

M. Milligan: Estimez-vous que les consommateurs en général ont quelque autorité sur leurs représentants, si l'on suppose que Joan Watson est une représentante?

M. Gunn: Non, mais une bonne partie de ce qu'elle présente à son émission s'inspire du courrier qu'elle reçoit en très grande quantité des consommateurs. C'est là qu'elle puise une bonne partie des sujets qu'elle présente.

M. Milligan: Mais c'est très différent du genre de rapports qui existent entre les membres et, disons, le dirigeant ou l'administrateur local de votre association. Je suppose que ce mémoire reflète fidèlement les opinions partagées par les membres de l'association.

M. Gunn: Oui.

M. Milligan: Mais il n'en est pas ainsi dans le cas d'une personne qui a une chronique dans un journal, à la radio ou à

[Text]

television show. They can take any position they want, they do not have to worry about whether they accurately reflect a consensus or the majority . . .

Mr. Gunn: By the same token, I think the last time I saw the membership list of the Consumers' Association of Canada, it was 40,000 or something like that. Now, does that accurately represent the views of all the consumers in Canada? There are many more consumers in Canada than the ones that belong to that association but they posture themselves as being the official spokesman for the consumers of Canada.

The Chairman: I have no more questions. In closing, do you have a summary?

Mr. Gunn: Not really.

The Chairman: Do you have any type of message that you want us to take away from here?

Mr. Gunn: No. We just want to compliment you on the approach that your committee has taken, as I said earlier, on the fact that you are attempting in the short time that is available to zero in on the process of regulation. I think the questions certainly made it most apparent to us that you certainly are well versed on the subject and have been listening to those that have preceded us.

The Chairman: We have a very fine staff.

Mr. Gunn: That is the secret of any good organization, I can assure you. and we assure you that we will get back to you in written form with the answers to Mr. Milligan's questions and the other things that we said we would, as soon as possible.

• 1635

The Chairman: In closing, I could say that I have the impression that you have worked out an admirable type of relationship with government. If there were some way that we could by fiat insist that everybody act in co-operation and consult the way you do, I do not think we would be here today. You have given us a lot of food for thought.

Your brief was exemplary in its precision and in directing our attention to things that you feel are important. I know the amount of time and effort that you have put into it and also the support that you have given us through the BCRR and everything else and we appreciate it very much. And we hope that we will be as wise as you have every right to expect us to be.

Mr. Gunn: We look forward to December 19, is it?

The Chairman: That is sunset day, yes.

Mr. Gunn: That is sunset day.

The Chairman: Thank you very, very much.

Mr. Banting: Thank you very much. My president, Brian Parker, the President of Libby & McNeill, expresses regrets; he is in Vancouver today and could not be with us.

The Chairman: You can tell him he was very well represented.

[Translation]

la télévision. Elle peut adopter la position qu'elle veut et ne pas se soucier de refléter fidèlement l'opinion de l'ensemble ou de la majorité.

M. Gunn: De plus, la dernière fois que j'ai vu la liste des membres de l'Association des consommateurs du Canada, elle comptait, je pense, 40,000 noms ou quelque chose du genre. Dites-moi, est-ce qu'un tel groupe reflète fidèlement les opinions de tous les consommateurs canadiens? Il y a beaucoup plus de consommateurs au Canada que les 40,000 membres de cette association et, pourtant, elle se prend pour le porte-parole officiel des consommateurs canadiens.

Le président: Je n'ai pas d'autres questions. Aimerez-vous présenter un résumé de la situation, pour terminer?

M. Gunn: Pas vraiment.

Le président: Y a-t-il quelque message que vous aimeriez voir diffusé?

M. Gunn: Non. Nous aimerions seulement vous féliciter de l'approche que votre comité a adoptée, c'est-à-dire, comme je l'ai déjà mentionné, du fait que vous essayiez de bien cerner le processus de réglementation dans le peu de temps dont vous disposez. Je crois que vos questions nous ont bien convaincus du fait que vous connaissez certainement le sujet et que vous avez écouté les propos de ceux qui nous ont précédés.

Le président: Nous avons un très bon effectif.

M. Gunn: C'est le secret de toute bonne organisation, je puis vous l'assurer. Je peux aussi vous assurer que nous vous communiquerons par écrit les réponses aux questions de M. Milligan et les autres renseignements que nous avons promis, aussitôt que possible.

Le président: En terminant, j'aimerais mentionner que vous semblez entretenir des rapports exemplaires avec le gouvernement. S'il existait quelque façon d'ordonner que chacun collabore et consulte comme vous le faites, je ne pense pas que nous serions ici aujourd'hui. Vous nous avez grandement donné matière à réflexion.

Votre mémoire était exemplaire de par sa précision et de par sa capacité d'attirer notre attention sur les points que vous jugez importants. Je sais combien de temps et d'énergie vous y avez consacré, je suis également au courant de l'appui que vous nous avez donné, par l'intermédiaire du CSRR, ainsi que de tout le reste, et je puis dire que nous vous en sommes très reconnaissants. J'espère que nous saurons manifester toute la sagesse que vous êtes en droit d'attendre de nous.

M. Gunn: La date à surveiller est le 19 décembre, n'est-ce pas?

Le président: C'est le jour de la fin, oui.

M. Gunn: Le jour de la fin.

Le président: Je vous remercie infiniment.

M. Banting: Merci beaucoup. Mon président, monsieur Brian Parker, président de Libby & McNeill, regrette de n'avoir pu se joindre à nous; il devait être à Vancouver aujourd'hui.

Le président: Vous pourrez lui dire qu'il a été très habilement représenté.

[Texte]

Just before we adjourn, could we append all the reports.

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: The next meeting will be tomorrow at 11 a.m. in this room.

The meeting is adjourned.

[Traduction]

Avant de lever la séance, pourrions-nous annexer tous les rapports.

Des voix: D'accord.

Le président: Notre prochaine séance se tiendra demain à 11 h, dans cette salle.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
l'imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:30 a.m.:

Mr. Peter Kemball.

At 10:45 a.m.:

Mr. Tex Enemark, Western Manager MacLean-Hunter.

At 2:30 p.m.:

From the Canadian Food Processors Association:

Mr. W. Gunn;

Mr. E. Banting.

A 9 h 30 du matin:

M. Peter Kemball.

A 10 h 45 du matin:

M. Tex Enemark, gérant de l'Ouest pour MacLean-Hunter.

A 2 h 30 de l'après-midi:

*De l'Association canadienne des manufacturiers de produits
alimentaires:*

M. W. Gunn;

M. E. Banting.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Wednesday, October 1, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M. P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 9

Le mercredi 1^{er} octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

Regulatory Reform

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY MATTEL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M. P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M. P.

Mr. David Berger, M. P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 1, 1980
(29)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 11:05 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (Halifax West), Deniger and Peterson.

Witnesses: From the Consumers' Association of Canada: Mr. Hudson Janish, Chairman, Regulated Industries Policy Board and Mr. H. Intven, General Counsel.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Messrs. Janish and Intven made statements and answered questions.

The Chairman ordered,—That the brief presented by the Consumers' Association of Canada be filed as an exhibit. (See Exhibit "RR-5").

At 1:10 o'clock p.m. the Committee adjourned until 2:00 o'clock p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(30)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 2:05 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (Halifax West), Deniger and Peterson.

Witnesses: From the Canadian Cable Television Association: Mr. M. Hind-Smith, President and Mr. R. Buchan.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Hind-Smith made a statement and, with Mr. Buchan, answered questions.

In accordance with a motion of the Committee at the meeting held June 10, 1980 the Chairman ordered the brief presented by the Canadian Cable Television Association be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (See Appendix "RR-7").

At 3:30 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

AFTERNOON SITTING
(31)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 3:35 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (Halifax West), Deniger and Peterson.

Witnesses: From the Retail Council of Canada: Mr. A. McKickan and Mr. J. Farrel.

PROCÈS-VERBAUX

LE MERCREDI 1^{er} OCTOBRE 1980
(29)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 11 h 05, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (Halifax-Ouest), Deniger et Peterson.

Témoins: De l'Association des consommateurs du Canada: M. Hudson Janish, président, Conseil de surveillance des industries réglementées et M. H. Intven, conseiller général.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

MM. Janish et Intven font des déclarations et répondent aux questions.

Le président ordonne,—Que le mémoire présenté par l'Association des consommateurs du Canada soit déposé comme pièce. (Voir pièce «RR-5»).

A 13 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(30)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 14 h 05, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (Halifax-Ouest), Deniger et Peterson.

Témoins: De l'Association canadienne de télévision par câble: M. M. Hind-Smith, président et M. R. Buchan.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Hind-Smith fait une déclaration puis, avec M. Buchan, répond aux questions.

Conformément à une motion du Comité adoptée à la séance du 10 juin 1980, le président ordonne que le mémoire présenté par l'Association canadienne de télévision par câble soit joint aux procès-verbaux et témoignages de ce jour (Voir Appendice «RR-7»).

A 15 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(31)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 15 h 35, sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (Halifax-Ouest), Deniger et Peterson.

Témoins: Du Conseil canadien du commerce de détail: M. A. McKickan et M. J. Farrel.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. McKickan made a statement and, with Mr. Farrel, answered questions.

The Chairman ordered,—That the brief filed by the Retail Council of Canada be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-6"*).

At 4:52 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. McKickan fait une déclaration puis, avec M. Farrel, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le mémoire déposé par le Conseil canadien du commerce du détail soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-6»*).

A 16 h 52, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, October 1, 1980

• 1107

[Texte]

The Chairman: Could we come to order? We are continuing our order of reference into regulatory reform.

We have with us today two individuals appearing on behalf of the Consumers Association of Canada, Dr. Hudson N. Janisch, Professor of Law, University of Toronto, who is Chairman of the Regulated Industries Policy Board of the CAC; and Mr. Hank Intven, who is the General Counsel to the CAC.

As I understand it, you were going to make some preliminary comments. You have presented us with very extensive documentation and a lot of research, so we note with great interest that it has cost you an arm and a leg, \$7,900, in order to be here with us today. We are not unmindful of those costs; we do appreciate it.

If you could make your preliminary remarks, then we can commence our questioning.

Professor Hudson N. Janish (Chairman, Consumers Association of Canada): Yes, indeed, Mr. Chairman. I would like to make a few very brief opening remarks, and we, of course, look forward to your questions.

Let me first of all just touch very briefly, Mr. Chairman, on the activities and nature of the regulated industries program of the Consumers Association.

This is a program that operates within the Consumers Association and we specialize, so to speak, in representing what we can identify, as best we can, as the consumer interest before regulatory tribunals.

We have produced a brief summary of our activities which is contained in this yellow flyer that summarizes our activities.

If you do look at it, Mr. Chairman, and members of the committee, you will notice that we are involved in a very wide range of regulated activities. We have had a great deal of involvement more recently in telecommunications regulation. We have done a lot of work in airline regulation and rail regulation, representing the consumer interest as best we can before those regulatory agencies. And we have also been involved—and I think this is the point of why we are here today—very extensively in the regulatory reform movement as it has picked up steam in Canada over the last two or three years.

One preliminary point, Mr. Chairman, I would like to make, is that there is sometimes a rather stereotyped view of consumer advocacy. The assumption is that a consumer advocate would always want to see as much government regulation as he could possibly squeeze out of government, and that indeed, the consumer advocate wishes to wrap consumers in cotton wool protection of government regulation.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 1^{er} octobre 1980

[Traduction]

Le président: A l'ordre, nous poursuivons nos débats au sujet de la réforme de la réglementation.

Nous avons aujourd'hui deux personnes qui comparaissent au nom de l'Association des consommateurs du Canada, le D^r Hudson N. Janisch, professeur de droit à l'Université de Toronto et président de la Commission des politiques des secteurs réglementés de l'ACC, et M. Hank Intven, conseiller général de l'ACC.

Si j'ai bien compris, vous désirez faire une déclaration préalable. Vous nous avez remis une documentation très détaillée faisant état de nombreuses recherches; nous constatons avec beaucoup d'intérêt qu'il vous en a coûté une petite fortune, soit \$7,900, pour vous présenter ici parmi nous aujourd'hui, et nous vous en remercions.

Si vous voulez bien maintenant faire votre déclaration préalable, nous passerons ensuite aux questions.

M. Hudson N. Janish (président de l'Association des consommateurs du Canada): Comme vous l'avez indiqué, monsieur le président, j'aimerais d'abord présenter un certain nombre d'observations à titre d'introduction et nous serons prêts ensuite à répondre à vos questions.

Laissez-moi tout d'abord vous parler très rapidement, monsieur le président, des activités et de la nature du programme des industries réglementées de l'Association des consommateurs du Canada.

Il s'agit là d'un programme interne de l'Association des consommateurs dont le but principal est en quelque sorte de représenter, dans la mesure du possible, l'intérêt du consommateur devant les tribunaux de réglementation.

Nous avons élaboré un bref résumé de nos activités que l'on trouvera dans le dépliant jaune que vous avez devant vous.

En le regardant, monsieur le président et messieurs les membres du comité, vous constaterez que nous nous intéressons à tout un éventail d'activités de réglementation. Nous sommes beaucoup intervenus récemment en matière de réglementation des télécommunications, nous avons déployé beaucoup d'activité dans les domaines de la réglementation aérienne et ferroviaire, afin de représenter au mieux l'intérêt du consommateur devant ces organismes de réglementation, et nous sommes aussi intervenus à de nombreuses reprises, et c'est ce qui, je pense, fait notre propos aujourd'hui, dans le cadre de la réforme de la réglementation qui prend tournure au Canada depuis deux ou trois ans.

Je voudrais signaler tout d'abord, monsieur le président, que l'on a parfois une vue tout à fait caricaturale de la défense du consommateur. C'est ainsi que l'on part du principe que les tenants de la défense des consommateurs demandent toujours plus de réglementation au gouvernement, s'efforçant ainsi d'envelopper le consommateur dans un cocon protecteur.

[Text]

• 1110

One of the things we have been doing over the last several years is emphasizing the fact that in many situations the consumer interest does not necessarily require more and more regulation. In fact, if one looks at our activities, particularly in airline regulation, we have strongly advocated an introduction of a degree of competition in Canada through the introduction of charter fares and also by developing regional airlines in competition between CP and Air Canada, as well as supporting, in general, the new services in airlines and in the telecommunications area. We have been very strong advocates of greater competition whether it be inter-connect competition between systems such as CN-CP competing with Bell Canada and the telephone companies or indeed, the terminal attachment issue, which is so much in the news these days.

I think it is fair to say that the consumer advocate does not say that we always must have more government regulation. In certain areas in health and safety, we may well be very actively espousing the cause of government regulation, but in other areas which involve economic regulation in many situations, we are advocating deregulation and opportunities for more marketplace solutions to the problems confronting the consumer.

Now, with those background remarks, Mr. Chairman, I might briefly mention our involvement in regulatory reform. We have been active at three levels: one, at individual agency level where we have made representations to regulatory agencies such as the CRTC and the CTC; CRTC both with respect to broadcasting regulation and with respect to telecommunications regulation.

And on a second more general level we have made representations to the Economic Council's regulatory reference, in fact, we serve on a number of committees of the regulatory reference of the Economic Council of Canada and have generally been very active in that area.

And finally, under the previous government, we made a general brief, which is included in our submission on improvement and regulatory reform to Mr. Perrin Beatty who at the time was the minister in charge of regulatory reform in that government, so our activity has been very extensive.

Indeed, if you look at our submission, which, of course, includes a number of these submissions and particularly at Appendix 7 which is attached to our submission, it lists some 37 major submissions made to regulatory agencies over the years. Many of them involve specific rate cases or specific issues that were before the regulatory agencies, but many were concerned with the broader issue that concerns us here today, that of regulatory reform.

[Translation]

Au contraire, depuis plusieurs années j'insiste sur le fait que, dans de nombreux cas, l'intérêt du consommateur ne va pas nécessairement de pair avec la multiplication des règlements. D'ailleurs, si l'on examine nos interventions dans le passé, tout particulièrement dans le domaine de la réglementation des sociétés de transport aérien, on s'aperçoit que nous avons préconisé vigoureusement l'introduction d'un certain type de concurrence au Canada grâce à la mise en place des tarifs de vols nolisés et au développement des sociétés de transport régional venant concurrencer le CP et Air Canada, tout en soutenant de manière générale les nouveaux services implantés dans le domaine des transports aériens et des télécommunications. Nous nous sommes faits les ardents défenseurs du renforcement de la concurrence, que ce soit dans le domaine du branchement des systèmes concurrents du CN et du CP sur le réseau de Bell Canada et des différentes compagnies de téléphone, ou encore sur la question du branchement des terminaux, dont on parle tant aujourd'hui.

J'estime donc qu'il n'est pas raisonnable de dire que les défenseurs des consommateurs préconisent toujours plus de réglementation de la part du gouvernement. Dans certains secteurs, tels que la santé et la sécurité, il peut se faire que nous préconisions très activement l'intensification de la réglementation gouvernementale mais, dans d'autres domaines qui touchent souvent à la réglementation économique, nous sommes en faveur d'une réduction de la réglementation et d'un recours plus fréquent au jeu de l'offre et de la demande pour résoudre les difficultés du consommateur.

Ceci étant précisé, je voudrais maintenant, monsieur le président, parler rapidement de notre action dans le cadre de la réforme de la réglementation. Nous avons déployé de nombreuses activités à trois niveaux: au niveau des différents organismes concernés, en présentant des mémoires aux organismes de réglementation tels que la CCT et le CRTC et, pour ce dernier, aussi bien en ce qui concerne la réglementation de la radiodiffusion que celle des télécommunications.

A un niveau plus général, en intervenant auprès des instances de réglementation du Conseil économique puisque, d'ailleurs, nous participons à un certain nombre de comités des instances réglementaires du Conseil économique du Canada et que nous avons toujours déployé beaucoup d'activité dans ce domaine.

Enfin, nous avons présenté un mémoire d'ensemble au gouvernement précédent faisant état de nos propositions d'amélioration de la réforme de la réglementation à M. Perrin Beatty, ministre chargé à l'époque de la réforme de la réglementation au sein de ce gouvernement. Nos activités ont donc été très nombreuses et, si l'on examine notre mémoire qui, bien entendu, fait état d'un certain nombre des documents que je viens de citer, et plus particulièrement.

Si l'on examine l'annexe 7 à notre mémoire, on trouve la liste de 35 documents importants qui ont été présentés au cours des années aux organismes de réglementation, nombre d'entre eux portant sur des questions de tarif ou sur des points précis examinés par les organismes de réglementation à l'époque, mais beaucoup d'autres aussi qui s'intéressent à des questions plus générales qui nous occupent aujourd'hui, en l'occurrence la réforme de la réglementation.

[Texte]

Mr. Chairman, it is an important development that this discussion is taking place here. We have gone before regulatory agencies. We have gone before departments. We have gone before academic organizations. We have gone before the Economic Council of Canada—if one wants to differentiate that from academic institutions. We have gone to a number of different forums seeking an opportunity to put forward our views on the need for regulatory reform. But the critical development has been the move of that debate from the bureaucrats, from the academics, into Parliament itself.

That is why we welcome this opportunity to appear before this committee and recognize the importance of this development and will be as supportive as we possibly can in proposing regulatory reform developments. It is critical that it no longer be seen as an academic exercise, no longer be seen as bureaucrats playing with their rules but to be where it really should be, that is, in Parliament itself.

Mr. Chairman, I am not going to attempt to touch on all the matters dealt with in our brief which, as I say, brings together all our other proposals. I think that would be a waste of time this morning and I am certainly much more looking forward to questions and discussion.

What I would like to do in closing, Mr. Chairman, is to call on our general counsel, Mr. Hank Intven, to touch on three matters which we regard as critical to this committee's deliberations. Those are the questions of public participation and funding, the questions of appointments to regulatory agencies and ex-party contacts with those agencies, and finally, a matter which I personally believe lies at the very heart of effective consumer advocacy, and that is the question of confidentiality and access to information. If you cannot get the information on which you can seek to formulate a consumer viewpoint and to advance the decision, their discussion there is no value to your participation at all.

• 1115

So I would like now just to turn the microphone over for a few minutes to Mr. Intven to deal with those three issues before we open it up for discussion.

Thank you very much.

The Chairman: Thank you, Dr. Janisch.

Mr. Intven.

Mr. Hank Intven (General Counsel, Consumers' Association of Canada): Thank you, Hudson.

Mr. Chairman, your staff have been good enough to tip us off to the fact that you have a number of prepared questions so I will be even briefer than I had intended to be because, frankly, I think we would both prefer to have you address specific questions so that we can elaborate on some of the material in the briefs.

I think most of what we have to say is really in the briefs. On the topics I was going to highlight very quickly I will do it simply by pointing out that these were the ones that are of

[Traduction]

Monsieur le président, la discussion qui a lieu ici constitue un événement. Nous avons fait des démarches auprès des organismes de réglementation, auprès des ministères, auprès des établissements d'enseignement, auprès du Conseil économique du Canada, à condition que l'on veuille bien considérer cet organisme comme ne faisant pas partie des établissements d'enseignement, nous sommes montés à différentes tribunes afin d'exposer notre opinion au sujet de la nécessité de la réforme de la réglementation. L'événement aujourd'hui est d'avoir retiré la question des mains des bureaucrates et des universitaires et d'avoir transporté le débat au sein du Parlement lui-même.

C'est pour cela que je me félicite de devoir comparaître devant ce comité, que j'apprécie toute l'importance de cet événement et que je m'efforcerai, dans la mesure du possible, de collaborer de mon mieux à la réforme de la réglementation. Il ne faut plus que l'on considère cette question comme un exercice d'école ou un simple jeu entre les mains des bureaucrates, alors que sa place véritable est au Parlement.

Monsieur le président, je ne chercherai pas à aborder toutes les questions traitées dans notre mémoire qui, je le dis, nous ramènent à l'ensemble de nos propositions. J'estime que ce serait là perdre notre matinée et je préfère bien davantage répondre à vos questions et engager la discussion.

Avant de finir, monsieur le président, je voudrais demander à notre conseiller juridique, M. Hank Intven, de nous parler de trois questions que nous estimons d'un intérêt fondamental pour les délibérations de ce comité. Il s'agit des questions de participation et de financement publics, des nominations au sein des organismes de réglementation et des contacts extérieurs avec ces organismes et enfin, d'un sujet que je juge personnellement au cœur de la défense du consommateur, de la confidentialité et de l'accès à l'information, étant donné que si l'on ne peut obtenir l'information que l'on cherche pour établir le point de vue du consommateur et pour présenter une décision, la discussion ici n'a plus aucune valeur.

Je voudrais donc donner la parole pendant quelques minutes à M. Intven qui nous exposera ces trois points avant que l'on passe à la discussion.

Je vous remercie.

Le président: Merci monsieur Janisch.

Monsieur Intven.

M. Hank Intven (conseiller juridique de l'Association des consommateurs du Canada): Merci Hudson.

Monsieur le président, vos collaborateurs ont bien voulu nous informer à l'avance que vous avez préparé un certain nombre de questions à notre intention et je serai encore plus bref que prévu puisque, bien franchement, j'estime comme vous qu'il est préférable pour tout le monde que l'on nous pose des questions précises afin de nous amener à exposer plus en détail certains sujets traités dans nos mémoires.

Je pense que tout ce que nous avons à dire est contenu dans les mémoires. Je me contenterai d'exposer les questions que nous estimons d'une importance fondamentale. L'accès à l'in-

[Text]

particular importance to us. Access to information in the regulatory process is the heart of it. We have been very actively involved in the quest for better access to information provisions in the regulatory process and we feel that there are a number of good reasons for broadening these provisions even further. Obviously, opening up the process further would be fairer to all interested parties. It would lead to extra credibility of the process with the public, a credibility which has not always been there. It would make the process more effective in the sense of having a wide range of views and supporting facts before regulators on which to base their decisions, and, of course, it would make the regulators more accountable both to Parliament and to the public generally.

We support suggestion four in the committee's discussion paper that access to information legislation be adopted promptly. We would point that, in a number of cases, general legislation is probably insufficient for the specific regulatory boards that we are dealing with. The access to information legislation, Bill C-43, applies to general information which is in the hands of government, and, of course, there is a general interest in protecting third party information where it was provided to government simply for the better functioning of government.

The situation is different where a specific regulatory board is directed to regulate comprehensively a particular sector of the economy. In that case, obviously the regulatory board is going to require a great deal of information on what the firms in that industry are doing. Obviously the other participants in that regulatory process, if they are going to participate effectively and in an informed manner, are also going to require that information.

This is particularly true in the direct economic regulations sphere, the sphere governed by the statutory regulatory agencies such as the CRTC or the CTC or the National Energy Board, because in many cases the firms operating in those regulatory spheres have been given monopolies, they have been given licences, they have been given considerable benefits, in return for which the consuming public requires some kind of evidence that the regulators and other parties involved in the regulation process have a good handle on what is going on in that industry.

That phenomenon is amplified in the broadcasting industry where, under the Broadcasting Act, the airways are designated as public property. Certainly, firms in the business sector which are recipients of what are effectively free licences to this public property, should have to open their books, should have to convince the regulators and the public that they are not misusing that public property.

Now there have been some very significant attempts to improve access to information in the regulatory process. You

[Translation]

formation dans le cadre du processus de réglementation en est l'élément principal. Nous avons participé activement à la recherche de meilleures dispositions d'accès à l'information dans le cadre du processus de réglementation et nous estimons qu'il existe un certain nombre de bonnes raisons pour élargir encore ces dispositions. De toute évidence, les différentes parties en présence ont beaucoup à y gagner. Un élargissement de l'accès à l'information renforcerait la crédibilité du processus de réglementation auprès du public, alors que cette crédibilité a pu parfois faire défaut. Elle renforcerait l'efficacité du processus puisque les responsables de la réglementation pourraient disposer de tout un éventail d'opinions et de faits pour prendre des décisions. Enfin, elle permettrait bien entendu d'accroître la responsabilité des responsables de la réglementation vis-à-vis du Parlement et du public en général. Nous sommes en faveur de la quatrième proposition du document de discussion du comité qui préconise l'adoption à brève échéance d'une législation sur l'accès à l'information.

Nous précisons que, dans un certain nombre de cas, la législation de type général est probablement insuffisante dans le cas des commissions de réglementation qui nous occupent ici. La législation concernant l'accès à l'information, qui est présente sous la forme du Bill C-43, s'applique à l'information de type général entre les mains du gouvernement et, bien entendu, l'intérêt général veut que l'on protège les informations concernant les tiers lorsqu'elles ont été fournies au gouvernement pour la simple raison d'en améliorer le fonctionnement.

La situation est différente lorsque l'on demande à une commission de réglementation déterminée de réglementer l'ensemble d'un secteur précis de l'économie. Dans un tel cas, la commission de réglementation devra nécessairement obtenir un grand nombre d'informations sur la marche des entreprises de ce secteur et, bien entendu, les autres participants à ce système de réglementation devront eux aussi obtenir cette information s'ils veulent pouvoir participer de manière efficace et en connaissance de cause.

Cela est particulièrement vrai de la réglementation économique directe dans des secteurs régis par des organismes de réglementation légaux tels que le CRTC, la CTC ou l'Office national de l'énergie. En effet, dans de nombreux cas, les organismes régissant ces secteurs ont été en mesure de concéder des monopoles, d'accorder des permis et de donner des bénéfices considérables, en retour de quoi le public de consommateurs exige certaines preuves selon lesquelles les responsables de la réglementation ainsi que les diverses parties prenantes du système de réglementation dominant bien leur sujet.

Le problème est encore plus évident dans l'industrie de la radiodiffusion où, en vertu de la Loi sur la radiodiffusion, l'espace aérien est défini comme faisant partie du domaine public et dans laquelle certaines entreprises privées qui bénéficient en fin de compte de permis d'utilisation gratuite de ce domaine public doivent ouvrir leurs livres et convaincre les responsables de la réglementation ainsi que le public qu'elles font un usage légitime de ce bien public.

Bien sûr, certains progrès importants ont déjà été faits dans la voie de l'amélioration de l'accès à l'information dans le

[Texte]

have heard from the CRTC and you have heard, no doubt, of their very good new telecommunications general rules of procedure which set out one of the best confidentiality tests, one of the narrowest tests, for claiming confidentiality adopted by any regulator. We support that initiative wholly.

We should point out though that there has been hesitancy on the part of a number of other regulatory boards when they have moved in the direction of greater access to information. I will give you two examples. One is the CRTC's broadcasting procedures review. This review was initiated in 1978. We participated at a hearing at that time. One of the proposals under review was that there be greater financial disclosure of firms relating to firms in the broadcasting industry. There were a number of very positive proposals put forth by the commission. It has now been almost two years and we have heard nothing yet from the CRTC in that regard.

• 1120

Another similar example of hesitancy is the Air Transport Committee's review process into the air carrier confidentiality issue. The Air Transport Committee issued a public notice in which they indicated they were going to review the degree of confidentiality that might be warranted for information filed by air carriers. Extensive submissions were made and again nothing has happened. It has been over a year in that case. We sometimes wonder whether these are indeed priority items for the regulators.

Let me move on very briefly to two other issues that fall under the general rubric of fairness to participants in the regulatory process. One is the appointments process. We wholeheartedly support the committee's suggestion 20 in its discussion paper, that there be some kind of rationalization of the appointment process for members of regulatory boards and commissions. We would go one step further and suggest to you, as you have asked in the questions in your discussion paper, that there be a further step in the appointments procedure, and that is Parliamentary review.

We do not feel that there is any reason why the executive should be unduly hampered by having some kind of Parliamentary oversight of the quality of the people whom they appointing. You as members of Parliament are not depriving them of the right to select the appointees; you are only requiring that they demonstrate to you that they are reasonable appointments.

A similar issue that falls under the general rubric of fairness is the question of ex parte communications. We feel very strongly that there should be effective rules to prevent ex parte contacts between one interest to an issue before a regulator out of the presence of the other. We would point out, as we did in our brief, that we feel that this is important even at the initial consultation stage.

[Traduction]

domaine de la réglementation. Vous connaissez la position du CRTC et vous avez entendu parler sans aucun doute de sa nouvelle règle de procédure s'appliquant aux télécommunications en général qui établit l'un des critères de confidentialité les mieux adaptés et les plus rigoureux qu'ait jamais adopté un organisme de réglementation.

Nous applaudissons à une telle initiative en faisant remarquer toutefois que d'autres organismes de réglementation ont fait preuve de beaucoup d'hésitation lorsqu'il s'est agi de concéder un meilleur accès à l'information. Je vous citerai deux exemples. L'un concerne la révision des procédures de radiodiffusion du CRTC. Cette révision a commencé en 1978 et, à l'époque, nous avons participé à une audience. L'une des propositions examinées consistait à demander une plus grande divulgation des informations financières concernant les entreprises du secteur de la radiodiffusion. Un certain nombre de propositions très positives ont été faites au Conseil voilà maintenant près de deux ans, mais le CRTC ne nous a encore rien communiqué à ce sujet.

Un autre exemple d'hésitation du même type nous est donné par le Comité des transports aériens sur la question de la révision de la confidentialité des entreprises de transport aérien. Le Comité des transports aérien a informé le public qu'il se disposait à réviser le degré de confidentialité des informations fournies par les transporteurs aériens. De nombreux mémoires ont là encore été déposés, il y a maintenant plus d'un an, et rien ne s'est fait. On se demande parfois s'il existe des questions prioritaires pour les responsables de la réglementation.

Je voudrais maintenant examiner rapidement deux autres questions qui entrent dans le cadre général des égards dûs aux participants au processus de réglementation. La première concerne le système des nominations. Nous sommes entièrement d'accord avec la proposition 20 du document de discussion du comité qui prévoit une certaine rationalisation du système de nomination des membres des conseils et des commissions de réglementation. Nous voudrions faire un pas de plus et vous proposer, conformément aux questions que vous posez à ce sujet dans votre document de discussion, que l'on aille un peu plus loin en établissant un contrôle parlementaire.

Nous ne voyons pas pourquoi les responsables des organismes concernés devraient craindre un contrôle parlementaire de la qualité des gens qu'ils se chargent de nommer. En exerçant un contrôle parlementaire, vous ne leur enlevez pas le droit de nommer les gens qu'ils désirent, vous exigez simplement qu'ils fassent la preuve que ces nominations sont raisonnables.

La question des communications en l'absence de l'autre partie relève elle aussi des égards dûs au public. Nous sommes absolument persuadés qu'il devrait exister des règles permettant d'éviter les contacts entre le responsable de la réglementation et l'une des parties en l'absence de l'autre. Comme nous l'avons déjà fait dans notre mémoire, nous insistons sur ce point car nous estimons que la question est importante, même au premier stade de la consultation.

[Text]

In other words, when a regulator decides that they are going to embark upon a regulatory venture and they initiate their first consultations, we feel that there should be some sense of balance in the consultations. It just makes sense to do that because they will have a wider range of input, the formulation of the issue will, we hope, be better and they will be further ahead than if they headed off in one direction on the basis of recommendations from one party.

I will deal with one example of an ex parte contact that acted to the detriment of the regulatory process and which I think illustrates the problem I have just been talking about.

As you may know, in 1978 the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission decided to review the domestic and international advance booking charter regulations. This was after the initial introduction of the regulations in 1977 and early 1978. In late 1978 and early 1979 a review was initiated. I believe the actual notice was issued sometime in 1979.

Now, it became clear during the course of the proceedings that the notice of the review which set out some very specific proposals for change in the air carrier regulations, had been inspired after a meeting between Max Ward and some of the officials of Wardair, one party to this process.

I bring up this example because we did not have a direct interest contrary to Wardair in that case, but Air Canada and a number of airlines certainly did. And during the course of the hearing when it was discovered that this ex parte meeting between Wardair and some Air Transport Committee members had led to the formulation of the whole regulatory initiative, there was, as you can understand, a great deal of discomfort on the part of Air Canada and some of the parties who felt themselves opposite in interest.

That is a case where I would have thought it would have been appropriate to receive submissions from the industry on what should be included in a review, but to do it in a balanced way, to go to all of the interests.

• 1125

Now I will not spend more time on that. I will go to one other issue that we have had a significant amount of experience with and that I suspect the committee may be interested in hearing from us on. That is the question of public participation in the regulatory process and the question of funding such participation.

The summary brief, the covering document which we have submitted to you, at pages 17 to 26 outlines in some detail and highlights some of the problems relating to funding of public participation, which we would hope that we would have an opportunity to talk to you about.

I simply want to highlight two specific recommendations that we made. One is that there be an expansion of the practice of costs awards by regulatory boards. I will not spend much time on it. I will point out that one of the documents

[Translation]

En d'autres termes, lorsque le responsable de la réglementation décide d'envisager une mesure réglementaire et qu'il entreprend au préalable des consultations, nous estimons qu'il doit respecter un certain équilibre. Cela est d'autant plus utile qu'il recueillera davantage d'opinions qui lui permettront, on peut l'espérer, de parvenir à une meilleure formulation de la réglementation et donc de progresser davantage que s'il s'était contenté d'agir dans un seul sens, sur la foi des recommandations d'une seule des parties prenantes.

Je me contenterai de prendre un exemple typique de mauvais fonctionnement du processus de réglementation découlant de la situation que je viens d'exposer.

Comme vous le savez peut-être, le Comité des transports aériens, qui relève de la Commission canadienne des transports, a décidé en 1978 de revoir la réglementation de la réservation à l'avance des vols nolisés intérieurs et internationaux. Cette décision a été prise après la mise en place des règlements en 1977 et au début de 1978. On a procédé à la révision à la fin 1978 et au début de l'année 1979. Je pense que l'avis lui-même a été communiqué au cours de l'année 1979.

Par la suite, il est apparu à l'évidence que cet avis de révision, qui faisait état d'un certain nombre de propositions très précises visant à modifier la réglementation des transporteurs aériens, s'inspirait des résultats d'une rencontre entre Max Ward et certains responsables de Wardair, l'une des parties prenantes en la matière.

Je cite cet exemple, étant donné qu'en l'espèce nos intérêts ne s'opposaient pas directement à ceux de Wardair, ce qui n'était certainement pas le cas d'Air Canada et d'un certain nombre d'autres transporteurs aériens qui l'ont bien fait sentir lorsque l'on s'est aperçu au cours des auditions que c'est à partir de cette rencontre unilatérale entre Wardair et un certain nombre des membres du Comité des transports aériens que l'on a élaboré cette formule de réglementation d'intérêt général.

Voilà une affaire dans laquelle, à mon avis, il aurait été légitime de demander à l'ensemble du secteur concerné d'envoyer des mémoires et de procéder à la révision en assurant un certain équilibre entre toutes les parties en présence.

Je ne m'étendrai pas davantage sur ce sujet. Je passe maintenant à un autre domaine dans lequel nous avons une grande expérience et qui devrait intéresser le comité. Il s'agit de la question de la participation publique au processus de réglementation et de la question du financement de cette participation.

Aux pages 17 à 26, le document de présentation de notre mémoire, que vous avez devant vous, expose de manière assez détaillée un certain nombre des problèmes liés au financement de la participation publique et je souhaite pouvoir vous en parler.

Je voudrais tout simplement souligner deux recommandations précises que nous avons faites. L'une concerne l'extension de la pratique de l'indemnisation des coûts par les commissions de réglementation. Je ne m'étendrai pas longuement là-dessus.

[Texte]

that was enclosed with the brief is the costs manual which was prepared by the Regulated Industries Program. It discusses the philosophy and the theory and some of the practical implications of cost awards in great detail, and I will not review that.

I would point out that, in our covering brief at page 21, we have suggested an approach to what the committee itself suggested in its discussion papers as one of the most difficult problems that might be faced in funding public participation, and that is the question of which groups in the public should receive the funding. Who should have it? And on page 21 we have set out a model provision for costs legislation which we have recommended in the past, and we would be glad to discuss that further with you.

Basically, the goal of the provision is to ensure that parties who appear and who are funded are able to contribute substantially to the regulation-making process, that they are parties who represent an interest which would not otherwise be represented, and an interest which is required to be represented in order to provide a sense of balance to the proceedings.

Now I would point out one other thing in relation to costs awards. Although we are very encouraged by some of the initial steps that have been taken in this area by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, the Ontario Energy Board, the Alberta Public Utilities Board, the Newfoundland board, the Northwest Territories board and others, we are concerned that, so far, although costs awards have been adopted in principle, not a great deal of money has actually been paid to any participants in the regulatory process.

There have been considerable delays due to appeals which, in some cases, are the result of relatively uncertain statutory authority, and in some cases are the result of the obvious and very strong interests of regulated companies that feel that it would definitely be contrary to their interests to see the practice of costs award adopted to any extensive degree.

I will close by merely dealing with one other area of funding and that is core funding of intervenor groups or of public interest groups. In this regard, I would point out that, as you are aware, funding of public interest participation in the regulatory process has been recommended by the Economic Council's regulation reference and their interim report, and has been recommended by the Law Reform Commission. It was recommended, I was pleased to see, in the submissions made to this committee by the Department of Consumer and Corporate Affairs, who recommended widely expanded funding of consumer interest intervention in the regulatory process.

I would point out that this funding is not going to be a major burden imposed on the taxpayer; it would seem to me that the kind of funding we are talking about is relatively small compared to the size of the issues involved. I am sure you have heard the numbers before, and other parties have been quoting them to you, but let us use Bell Canada as an example again.

[Traduction]

Je signale que l'un des documents inclus dans le mémoire est le manuel des coûts élaboré dans le cadre de notre programme des industries réglementées. Il expose en détail la philosophie, la théorie et, dans certains cas, les conséquences pratiques de l'indemnisation des coûts, et je n'y reviendrai pas.

Je signalerai simplement qu'à la page 21 de notre présentation, nous proposons une solution au problème que le comité qualifie lui-même dans ses documents de discussion comme étant l'un des plus difficiles auxquels l'on doit faire face en matière de financement de la participation du public et qui est de savoir quelles parties du public vont pouvoir bénéficier de ce financement. Toujours à la page 21, nous avons élaboré une disposition modèle en matière de législation sur les coûts, disposition dont nous serons très heureux de discuter davantage avec vous.

Fondamentalement, cette disposition a pour but de s'assurer que les parties qui comparaissent et reçoivent un financement à ce titre, sont en mesure d'apporter une contribution importante à l'élaboration de la réglementation et qu'elles représentent des intérêts qu'elles sont seules à pouvoir représenter et qui doivent l'être pour maintenir l'impartialité de la procédure.

Je voudrais souligner autre chose à propos des coûts. Certes, des progrès encourageants ont été faits dans ce domaine par le Conseil de la radio-télévision canadienne, la Commission de l'énergie de l'Ontario, la Commission des services publics de l'Alberta, la Commission de Terre-Neuve, celle des Territoires du Nord-Ouest et d'autres encore, mais jusqu'à présent nous déplorons le fait que, si le principe en a été adopté, les sommes d'argent versées en réalité aux participants aux procédures de réglementation ont été bien maigres.

Des retards considérables ont été apportés par les appels qui, dans certains cas, résultent des hésitations des pouvoirs publics et, dans d'autres, de l'opposition évidente et ferme des entreprises réglementées qui estiment qu'il serait tout à fait contraire à leurs intérêts de voir s'étendre la pratique de l'indemnisation des coûts.

Je terminerai en parlant d'un autre problème de financement qui est celui du financement à la base des groupes d'intervention et des groupements de défense des intérêts du public. Je signalerai à ce propos que le financement de la participation des groupements d'intérêt du public à la procédure de réglementation a été recommandée, ce que vous savez déjà, par les instances de réglementation du Conseil économique dans leur rapport intérimaire, ainsi que par la Commission de réforme du droit. Je me félicite de voir par ailleurs qu'il est recommandé dans les mémoires présentés à ce comité par le ministère de la Consommation et des Corporations qui préconisent un financement beaucoup plus large de l'intervention des groupements d'intérêt des consommateurs dans le cadre de la procédure de réglementation.

Je précise que ce financement ne constituera pas un gros fardeau pour le contribuable et qu'il m'apparaît relativement faible lorsqu'on le compare à l'importance des questions en jeu. Je prendrai de nouveau l'exemple de Bell Canada, tout en étant persuadé que vous connaissez les chiffres que je vais vous citer et que d'autres parties vous les ont déjà exposés.

[Text]

Bell Canada intends to spend this year \$21 million on CRTC-related activities alone. That compares with the budget of under \$200,000 for the entire Regulated Industries Program, for its activities in a wide range of regulatory arenas. Again, the amount of money involved is not large when the size of the issues is considered.

• 1130

In the last Bell rate hearing, Bell applied for rate increases totalling \$465 million a year. That is well over \$1 million a day. To contrast that, we anticipate that when we finish calculating the costs of the Regulated Industries Program involvement in that last rate hearing, it will be under \$50,000.

Finally, and I suppose I have been leading in this direction, I would simply point out that money spent on responsible public interest intervention is an extremely cost-effective way of ensuring that regulation is carried out in the public interest. Certainly it is possible to establish government agencies to oversee the regulatory process again. But it would frankly be more expensive to do that.

As you can see from the Summary Report of the Regulated Industries Program, which was handed out, there is a volunteer regulated industries policy board. None of the members of that board is paid for his participation in the program. Many of them are involved, to a very substantial extent, in the activities of the program. They assist in writing briefs and making representations. They certainly are the groups which actually help define the interests in which RIP activities are based. They are donating their time to the process, and that supplements to a large degree the money that may be available from any direct government funding. It is an invaluable supplement. It is one that you simply could not get by using similar amounts of money to establish another bureaucracy.

As a last point, I would simply indicate to you that some kind of core funding is absolutely essential to the maintenance of public interest interveners if they are going to participate responsibly and in an informed manner. It is not enough simply to advocate costs awards or grants for participation in particular proceedings. What you would be doing by recommending that would be recommending interventions that are made because of the financial incentive to intervene, rather than interventions that are made by a group which has the financial freedom to analyse the various alternatives, to assess whether it is really necessary to get involved in a particular hearing, to spend seed money to investigate what a hearing is all about, and what the implications are for consumers or for any other public interest group. You need this kind of core funding in order to maintain responsible participation.

[Translation]

Bell Canada se propose de dépenser \$21 millions au titre des seules activités liées au CRTC. Cette somme est à rapprocher du budget de \$200,000 consacré à l'ensemble des industries réglementées qui portent sur des activités recouvrant tout l'éventail de la réglementation. Là encore, la somme d'argent dont on parle n'est pas énorme lorsque l'on considère l'ampleur des questions en cause.

Lors de la dernière discussion des tarifs de Bell, cette société a réclamé des augmentations de tarif se montant à \$465 millions par an. Il s'agit là d'une somme nettement supérieure à \$1 million par jour. À titre de comparaison, nous prévoyons que le calcul définitif du coût de la participation du programme des industries réglementées à cette dernière discussion de tarif se montera à \$50,000.

Enfin, et je pense que c'est là que je voulais en venir dès le départ, je préciserai simplement que les sommes d'argent dépensées en faveur d'une intervention responsable des groupements d'intérêt public est une façon particulièrement rentable de garantir que la réglementation se fera bien dans l'intérêt public. Il est toujours possible, bien entendu, d'instituer d'autres organismes gouvernementaux chargés de revoir de nouveau la procédure de réglementation. Je pense bien franchement qu'une telle solution est plus chère.

Comme vous pouvez le voir dans notre résumé du programme des industries réglementées, que vous avez devant vous, il s'agit là d'une commission bénévole d'étude des industries réglementées. Aucun des membres de cette commission n'est rémunéré pour ses services. Nombre d'entre eux participent étroitement aux activités du programme. Ils contribuent à la rédaction des mémoires et à la présentation des interventions. Ils forment un groupe qui, sans aucun doute, contribue à définir les intérêts et déterminent les activités du programme des industries réglementées. Ils consacrent leur temps au processus de réglementation et cela compense très largement les sommes d'argent susceptibles d'être fournies par des subventions directes du gouvernement. Il s'agit là d'une compensation dont la valeur est immense et qu'il est tout simplement impossible d'obtenir en consacrant la même somme d'argent à la constitution d'un autre organisme bureaucrate.

Enfin, j'indiquerai qu'un certain type de financement de base est absolument indispensable à la garantie des intérêts du public si l'on veut que ses défenseurs puissent participer de manière responsable et informée au processus de réglementation. Il ne suffit pas de demander l'indemnisation des coûts ou l'octroi de subventions au titre de la participation à telle ou telle procédure. Une telle façon d'agir reviendrait à encourager des interventions motivées uniquement par des questions financières et non des interventions faites par des groupes ayant la liberté financière d'analyser les différentes solutions en présence, d'évaluer ce qu'il convient vraiment de faire pour participer à telle ou elle audience. De consacrer de l'argent à l'étude des tenants et des aboutissants d'une audience ainsi que de ce qu'en seront les conséquences pour le consommateur ou pour les différents groupements d'intérêt public. Ce financement de base est indispensable si l'on veut que la participation se fasse de manière responsable.

[Texte]

I am sure you do have questions. I have gone a little longer than I expected but I would certainly welcome comments on these and any other aspects of our brief.

The Chairman: Thank you very much.

Could we commence the questioning with Mr. David Berger, please.

Mr. Berger: Thank you Mr. Chairman. It is hard to know exactly where to start off because it seems that you have agreed with most of the suggestions that we made. And if there is widespread agreement between ourselves and yourselves, we could draft a regulatory reform act, and introduce it into the House . . .

Professor Janish: It would be very hard to sit down to that task, Mr. Berger.

Mr. Berger: . . . except there seem to be some obstacles. Not everybody agrees with a lot of the positions. It is not just a question of black and white.

Our staff has prepared a number of questions. Perhaps the best way of proceeding would be to plow through them, but I will start off with that question about the proposed regulatory reform act.

Is this still your view of the best way to proceed? Would you like to see us perhaps drafting a regulatory reform act and presenting it to the minister saying, look, you have asked for a quick way to proceed. Here, we have done your work for you. Here is a piece of draft legislation. Do you think that is what we should be striving for in our work?

• 1135

Professor Janish: Mr. Berger, I think the answer must be in an ideal world. That is what we would like to see. We would like to see these hearings culminating in something as specific as a regulatory reform act, and indeed, regarding many of our proposals it would be possible to take over and put them to legislative form. However, I think we must also be realistic. We have been involved in this process for three or four years now and we are not expecting and are not unrealistic to expect immediate action.

I hesitate to advise the committee on what exactly it should be doing, but I think one should see an approach to regulatory reform as being on a series of different levels. One approach would be a legislative package of regulatory reform, and I think there is enough of that.

But I also think one of the other extremely valuable roles of this committee is to sensitize members of Parliament, and indeed, the public, to the importance of regulatory reform and the need for it in a political context, and also to do the role of jogging the regulatory agencies themselves to do something.

[Traduction]

J'ai parlé un peu plus longuement que prévu, mais je suis sûr que vous avez des questions à poser et j'apprécie à l'avance les observations que vous avez à faire sur les différents sujets que je viens d'exposer ainsi que sur l'ensemble des points traités par notre mémoire.

Le président: Nous vous remercions.

Nous passons maintenant aux questions en commençant par celle de M. David Berger.

M. Berger: Merci monsieur le président. Il est difficile de savoir exactement par où commencer, car il semble que vous êtes d'accord avec la plupart des propositions que nous avons faites. Puisque nous semblons nous entendre sur l'ensemble de la question, nous pourrions peut-être rédiger un projet de loi sur la réforme de la réglementation et le présenter à la Chambre.

M. Janish: Il ne serait pas facile de nous atteler à cette tâche, monsieur Berger.

M. Berger: Mais il y a toutefois un certain nombre d'obstacles. Certaines divergences, même si elles ne sont pas radicales, se font jour sur un certain nombre de points.

Un certain nombre de questions ont été élaborées par les soins de notre personnel et la meilleure façon de procéder est peut-être encore de les prendre une à une, mais je commencerai par la question concernant la loi proposée en matière de réforme de la réglementation.

Est-ce, à votre avis, la meilleure façon de procéder? Souhaiteriez-vous que nous rédigeons un projet de loi sur la réforme de la réglementation, que nous le présentions au ministre en lui disant: «Vous nous avez demandé d'agir rapidement, voilà le résultat, nous avons rédigé un projet de législation». Pensez-vous que nous devrions poursuivre dans cette voie?

M. Janish: Monsieur Berger, je pense que vous me demandez de donner une réponse dans l'idéal et je vais vous dire ce que nous aimerions qui arrive. Nous aimerions que les audiences actuelles se traduisent par quelque chose d'aussi tangible qu'une loi sur la réforme de la réglementation et d'ailleurs, lorsque l'on considère nos propositions, on s'aperçoit qu'il serait tout à fait possible de les reprendre et de les présenter sous forme de loi. J'estime cependant qu'il faut aussi être réaliste. Il y a maintenant trois ou quatre ans que nous délibérons à ce sujet et nous sommes suffisamment conscient de la réalité pour ne pas s'attendre à des résultats immédiats.

J'hésite à dire au comité ce qu'il doit faire, mais j'estime que l'on doit aborder la réforme de la réglementation à plusieurs niveaux. L'un concerne l'approche législative et je pense que ce que nous avons jusqu'à présent est suffisant.

Mais, à mon avis, le comité a un rôle tout aussi important qui est de faire sentir aux députés et au public en général toute l'importance de la réforme de la réglementation en faisant comprendre sa nécessité de vue politique et, par ailleurs, en incitant les organismes de réglementation eux-mêmes à prendre les mesures qui s'imposent.

[Text]

I would use the CRTC broadcasting procedures as an example of the need for a jolt for Parliament to the regulatory agencies. The CRTC's proposals on broadcasting regulation in 1978 are very impressive. They involve a great deal of disclosure by the regulated companies. They are quite an advanced and a progressive form of proposals. They were met with a great deal of criticism and opposition from the private broadcasters, and our fear is that the prolonged delay in the implementation of those proposals perhaps indicates that the commission has lost its way and is backing off.

The Chairman: I am sure the broadcasters will tell us that if they make public a lot of their financial information they are going to lose their competitive edge, and they are still in a competitive market. They are still in a free-enterprise system trying to make profits. How do you respond to that?

Professor Janish: The response to that, I think, Mr. Chairman, is to say that one has to recognize that there are certain elements of the broadcasters' financial business which would be harmful to them. You can mention, for example, proposals to hire personalities or name figures when a station is seeking a licence. It may well file on a confidential basis with the commission its negotiations with name figures in the entertainment world . . .

The Chairman: Or advertisers.

Professor Janish: Advertisers is another area. But it seems to me, Mr. Chairman, that if you look . . .

The Chairman: Or payroll?

Professor Janish: Well, there comes a point—and we in our brief to the CRTC dealt with this quite extensively—at which you can say that you have got to introduce the down side to this, that is that broadcasters are getting access to what this Parliament has declared to be a public asset. They pay a nominal licence fee to get access to a public domain. They have responsibilities under Section 3 of the Broadcasting Act to live up to certain cultural and Canadian content standards.

So what you then have to do—and there is no easy solution to this—is to say there must at some time be a balance between those legitimate, but I suspect limited, interests of the broadcasters to protect confidential information, against the public's right to know what the financial position of the broadcasters are.

The Chairman: Why do you have to make public financial information if it is just a question of monitoring whether they are introducing Canadian content and living up to their obligations?

[Translation]

Je prendrai l'exemple des procédures de radiodiffusion du CRTC pour illustrer la nécessité pour le Parlement de pousser les organismes de réglementation à agir. C'est ainsi par exemple, que les propositions faites en 1978 par le CRTC en matière de réglementation de la radiodiffusion sont très impressionnantes. Elles impliquent une large divulgation de la part des entreprises réglementées et témoignent donc d'une ouverture d'esprit et d'une volonté de progrès véritable. Elle se sont heurtées à de nombreuses critiques et à de fortes oppositions de la part des entreprises privées de radiodiffusion et nous craignons que le retard prolongé de l'application de ces propositions ne soit le signe que la Commission n'a pas eu le dernier mot et fait marche arrière.

Le président: Je suis persuadé que les entreprises de radiodiffusion vont nous dire que si elles rendent publique une grande partie de leurs informations financières, leur situation concurrentielle va se dégrader dans le contexte d'une économie de marché. En effet, elles restent plongées dans un système de libre entreprise et doivent s'efforcer de réaliser des bénéfices. Qu'allez-vous répondre à cela?

M. Janish: Monsieur le président, je répondrai, je pense, en disant que l'on doit reconnaître que la connaissance de certains éléments de la situation financière des entreprises de radiodiffusion peut leur porter préjudice. On peut citer par exemple les propositions d'engagement de personnalités ou de noms connus qui n'auraient pas à être divulguées lorsqu'une station s'efforce d'obtenir un permis. On pourrait très bien lui accorder la confidentialité, vis-à-vis de la Commission, des négociations qu'elle a engagées avec des personnalités connues du monde du spectacle ou

Le président: Ou les agences de publicité.

M. Janish: Les agences de publicité constituent un autre domaine mais il me semble, monsieur le président, que si vous considérez . . .

Le président: Ou les listes de paye?

M. Janish: Eh bien, il arrive un moment, et dans le mémoire que nous avons présenté au CRTC nous en discutons longuement, où il faut peser le pour et le contre. Il faut reconnaître d'une part que les entreprises de radiodiffusion ont accès à un bien qui, selon la définition du Parlement, relève du domaine public. Elles versent un droit de pure forme pour accéder à ce domaine public. En contrepartie, elles sont tenues, aux termes de l'article de la Loi sur la radiodiffusion, de respecter un certain niveau de culture et de contenu canadien.

Il n'y a donc pas de solution toute faite et il vous faut donc à un certain moment assurer un certain équilibre entre les intérêts légitimes, mais j'estime limités, des entreprises de radiodiffusion qui cherchent à protéger la confidentialité de leurs informations et, d'autre part, le droit qu'a le public de savoir quelle est exactement la situation financière des entreprises de radiodiffusion.

Le président: Pourquoi rendre publics des renseignements d'ordre financier s'il s'agit simplement de contrôler dans quelle mesure ces entreprises respectent les critères de contenu canadien ainsi que leurs obligations?

[Texte]

Professor Janish: I think the critical point was disclosed by the CRTC in its document where it pointed out that if you are going to have effective public involvement in the regulation of broadcasting, if various groups such as ACTRA or the Consumers' Association, whoever is intervening in the regulatory process, do not have access to the information, a standard question to broadcasters would be, why can we not have better Canadian content? We cannot afford it. Why do we have all American sitcoms at prime time? They are so much cheaper than Canadian productions. The financial information is critical, as well as the availability of as much information as you can get to have effective interventions. In other areas of broadcast regulation, in cable companies, for example, the Davey Commission a few years ago made it clear that they were scandalized at the profits the cable companies had made because they had never had to reveal their financial matters. They go to the commission and ask for a rate increase and it is a mockery because they are not revealing their financial information so that you can have effective intervention. So that is the sort of area one needs to be addressing.

• 1140

The Chairman: Should they become public utilities?

Professor Janish: No, sir. I think that is the very critical problem that we struggle with in Canada. We prefer—and I think rightly so—a regulation mandate, but they have Section 3 responsibilities under the Broadcasting Act and I think that is where one has to tackle the problem.

Mr. Intven: Mr. Chairman, could I respond to one or two of the points you have raised just to add to what Professor Janisch has said?

One, you talked about whether a broadcaster should be subject, in general, to any kind of disclosure when issues of money may not be involved. I think Hudson answered that is quite appropriate in the case of most broadcasters who do allege insufficient funds for a variety of reasons, for not meeting promises of performance and things of this matter.

However, there is another broadcasting group that we are particularly concerned about and that is the cable carriers. Cable carriers do have monopolies. They do operate in a situation which is different from radio broadcasters and television broadcasters. And in that case, we are particularly concerned that there will be financial disclosure, because, obviously, if they are going to be asking the public for rate increases constantly—which the public has no option but to pay if they want to continue to receive the service—then they have to establish, to the satisfaction of the public, that they require it to provide that service.

[Traduction]

M. Janish: Je pense que la question fondamentale a été soulevée par le document du CRTC qui précise que si l'on veut faire effectivement participer le public à la réglementation de la radiodiffusion, si l'on veut que différents groupes tels que l'ACTRA, l'Association des consommateurs et les différentes parties prenantes à la procédure de réglementation puissent avoir accès à l'information, la question que l'on doit poser à toutes les entreprises de radiodiffusion pourrait être la suivante: «Pourquoi est-il impossible d'améliorer le contenu canadien?» Nous ne pouvons nous le permettre. La raison pour laquelle les heures de grande écoute sont envahies par les feuilletons américains est leur prix peu élevé comparativement aux productions canadiennes. Pour pouvoir intervenir de manière efficace, il est indispensable de posséder une bonne information financière et de disposer d'autant de renseignements que l'on peut en obtenir. Si l'on prend d'autres secteurs de la réglementation de la radiodiffusion, les sociétés de distribution par câble par exemple, on constate que la Commission Darvey s'est scandalisée il y a quelques années, de voir l'ampleur des bénéfices réalisés par ces sociétés, alors qu'elles n'avaient jamais été tenues de révéler leur situation financière. Ces sociétés se présentent devant le Conseil pour demander une augmentation de tarif et c'est une véritable farce, car elles ne divulguent pas les données financières dont elles disposent, de sorte qu'il est impossible d'intervenir efficacement. Voilà le genre de problème qu'il convient de régler.

Le président: Doit-on en faire des services publics?

M. Janish: Absolument pas. Cela est justement le problème qu'il faut éviter au Canada. Nous préférons, et je pense que nous avons raison, un mandat de réglementation mais ils restent tenus de respecter leurs obligations en vertu de l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion et je pense que c'est là qu'il faut agir.

M. Intven: Monsieur le président, j'aimerais développer un ou deux points que vous venez de soulever avec le professeur Janisch.

Tout d'abord, vous nous avez demandé s'il convenait de manière générale d'obliger une entreprise de radiodiffusion à divulguer des informations de nature non financière. Je pense que la réponse que vous a donné Hudson est tout à fait appropriée dans le cas de la plupart des entreprises de radiodiffusion qui, pour des raisons diverses, allèguent une insuffisance de crédits pour ne pas remplir leurs promesses ou pour expliquer tout manquement à leurs obligations.

Il y a toutefois une autre catégorie d'entreprises de radiodiffusion qui nous préoccupe, et ce sont les sociétés de distribution par câble. Ces sociétés jouissent d'un monopole. Leur cas est différent de celui des entreprises de radiodiffusion ou de télévision. Nous souhaitons tout particulièrement qu'il y ait une divulgation des informations financières dans leur cas, étant donné que si, de toute évidence, elles s'approprient à demander constamment des augmentations de tarif, le public ne pouvant se permettre de refuser s'il veut continuer à bénéficier du service fourni, il est normal qu'elles soient tenues d'apporter la preuve au public qu'elles ont besoin de ces augmentations pour pouvoir fournir le service requis.

[Text]

There are two other points that I would make. One is that we have to remember that broadcasters and others subject to regulation will all be treated the same as far as disclosure is concerned. It is not as if you were treating one company in a manner in which you require total disclosure and its competitor is not required to disclose information. Both companies will be treated similarly and both can adapt quite easily then to this new, more-open atmosphere. They will both receive the same competitive edge.

The Chairman: Mr. Intven, could I just get back to my point on your wanting them to become public utilities? The moment profits and everything else become public information, any time that they want any type of increase or any type of new access, it will then be up to the regulators to determine that, say, a full rate of return is 15 per cent; the rest of your funds will be devoted to what is beneficial to all Canadians, or whatever. Now that is, I think, the conclusion you are suggesting. Am I wrong?

Professor Janish: No, I think a distinction should be made, Mr. Chairman, on one's approach to a cable company in which regarding that analysis I think it would be very appropriate to say that you should be devoting the additional profits you are making over and above a reasonable rate of return on your investment to such things as improving Canadian programming.

I think regarding the broadcaster one would not be going that far. It is simply saying this, that under the Broadcasting Act, broadcasters have specific obligations under Section 3 of the Broadcasting Act that one needs to monitor publicly the degree to which licencees have met the Section 3 obligations. An effective way—perhaps not the only effective way—is to have a degree of public disclosure of their finances so that the hearing process does not become a mockery.

Mr. Chairman, I have been at hearings where it has been simply a mockery, where a broadcaster shrugged his shoulders and said we just cannot afford to do that. And that is the end of the public discussions.

The Chairman: The Chairman of the CRTC indicated to us that they have a rule on confidentiality saying that they themselves will decide which options should be confidential and which ones should not. That is not on the broadcasting side.

Professor Janish: I would like to address that very briefly, Mr. Chairman. Section 20 of the present rules of the CRTC that they operate under gives a carte blanche discretion to the commission to decide whether or not documents will be made public. On the other hand, on the telecom side, the rule is much more restrictive. There the rule is that unless you can show specific direct harm as a result of the disclosure of the information, you will not succeed. And secondly, that the onus of proof is on you to show that. So a carrier must go to the CRTC and allege specific, direct harm, and it has the burden

[Translation]

J'aimerais préciser deux autres points. Tout d'abord, il ne faut pas oublier que les entreprises de radiodiffusion ainsi que les divers organismes assujettis à la réglementation seront tous traités de la même manière du point de vue de la divulgation des informations. Il ne s'agit pas de demander à une société de divulguer entièrement ce qui la concerne sans en demander autant à ses concurrents. Toutes les entreprises seront traitées de la même manière et il leur sera très facile de s'adapter à cette nouvelle transparence. Toutes auront les mêmes atouts vis-à-vis de la concurrence.

Le président: Monsieur Intven, puis-je revenir sur la question de savoir si vous désirez en faire des services publics? À partir du moment où ces bénéfices et tout le reste sont connus du public, chaque fois qu'une société de ce type voudra obtenir une augmentation de tarif ou tout autre privilège, il appartiendra aux responsables de la réglementation de déterminer à quel niveau doit se situer le rendement du capital, disons 15 pour cent, le reste devant bénéficier à l'ensemble des Canadiens ou à tout autre catégorie déterminée. C'est là votre conclusion, si je ne me trompe?

M. Janish: Non, je pense qu'il convient d'établir des distinctions, monsieur le président. Dans le cas d'une société de distribution par câble, j'estime qu'il est tout à fait raisonnable de déclarer qu'au-dessus d'un certain niveau de rendement raisonnable des investissements, les bénéfices supplémentaires doivent être consacrés à l'amélioration de la programmation canadienne.

Dans le cas des entreprises de radiodiffusion, je n'irai pas jusque-là. Je dis tout simplement qu'aux termes de l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion, les entreprises de radiodiffusion sont tenues de respecter certaines obligations et que les pouvoirs publics doivent contrôler dans quelle mesure les bénéficiaires des permis respectent ces obligations. Une bonne façon de le faire, qui n'est peut-être pas la seule, est de les obliger à divulguer publiquement leurs informations financières afin que le système ne deviennent pas une véritable farce.

Je dois vous dire, monsieur le président, que j'ai assisté à des auditions de ce type et j'ai vu des représentants de ces entreprises hausser les épaules et se contenter de dire qu'ils ne pouvaient se permettre de divulguer leurs informations financières, signifiant ainsi la fin des discussions publiques.

Le président: Le président du CRTC nous a informés que le Conseil avait une règle en matière de confidentialité aux termes de laquelle c'est le Conseil lui-même qui décide de ce qui est confidentiel et de ce qui ne l'est pas. Je ne pense pas que cette règle soit particulièrement favorable aux entreprises de radiodiffusion.

M. Janish: Monsieur le président, j'aimerais apporter rapidement quelques précisions à ce sujet. L'article 20 du règlement actuel du CRTC précise que le Conseil a carte blanche lorsqu'il s'agit de décider si tel ou tel document doit être rendu public ou non. Par contre, la règle est beaucoup plus restrictive en matière de télécommunication. La règle veut, dans ce cas, que l'on ne peut se prévaloir de la confidentialité si l'on n'apporte pas la preuve d'un préjudice direct au cas où l'on divulguerait l'information en cause. Ensuite, c'est la partie qui allège la confidentialité qui a le fardeau de la preuve. L'entre-

[Texte]

of proof of showing that there is this specific, direct harm. And even then, in the public interest, the commission can, in fact, order disclosure.

• 1145

Mr. Berger: Professor Janisch, perhaps we could just clarify that one more time. I read your brief yesterday and you informed us about the telecommunications rules of procedure, stating that they have to show specific, direct harm, and yet you were just saying that regarding the broadcasting procedures, the proposals were impressive but there has been a delay in implementing them. So I take it that there are two sets of procedures, one for broadcasting and one for telecommunications, and telecommunications procedures have been implemented but the broadcasting procedures have not been implemented.

Professor Janisch: That is correct, sir. And in general we would say that the approach adopted on the telecom side of specific, direct harm has been remarkably effective.

A few years ago there were wide claims by the carriers to confidential documents, the disclosure of which they said would harm them. It has turned out that many of these documents can be disclosed without any serious risk of harm.

That is the type of statutory standard we would like to see in a regulatory reform. In fact, rather than leaving it to the vagaries of the individual agencies, some of which are strong-willed, some of which are weak, we would like to see Parliament assert itself and say that is the standard we should be adopting, specific, direct harm, with an onus of proof being placed on the person claiming the confidentiality.

Mr. Berger: Just one comment. We have a coincidence in that we are seeing the Canadian Cable Television Association this afternoon and on page 2 of their brief they say:

We acknowledge that for some the exclusive service area of a cable television system has monopoly characteristics which necessitate regulation to protect subscribers. Yet, a cable television system is not a monopoly supplier.

You would take issue with that, I gather?

Professor Janisch: I would very much take issue with that. You might as well say that Bell Canada does not have a monopoly in its service areas because we could stand in the corridors and shout. Or we could use the postal services, or, to take another perhaps absurd example, we could put messages in cleft sticks and send people running to Toronto.

The fact of the matter is that when you look at what the service is, the cable industry would have us believe that cable is just one among a myriad of other things. You can read magazines, you can do without it, you can do all sorts of other

[Traduction]

prise doit donc se présenter devant le CRTC, alléguer un préjudice direct et précis et il lui reste à prouver l'existence de ce préjudice. En outre, le Conseil peut toujours ordonner quand même la divulgation dans l'intérêt du public.

M. Berger: Monsieur Janisch, j'aimerais que vous nous donniez une fois encore des éclaircissements sur un point précis. En lisant votre mémoire, hier, j'ai vu que vous nous parliez des règles de procédure en matière de télécommunication en indiquant qu'elles précisent que l'on doit alléguer un préjudice direct et bien déterminé, et pourtant, vous venez juste de dire qu'en ce qui concerne les procédures régissant la radiodiffusion, les propositions faites sont impressionnantes mais elles tardent à être appliquées. J'en déduis donc qu'il y a deux séries de procédure, l'une concernant les télécommunications et l'autre, la radiodiffusion, seule la première ayant été mise en application.

M. Janisch: C'est tout à fait exact. De manière générale, je dirais que la solution préconisée par les télécommunications en ce qui concerne le préjudice direct et précis s'est révélé d'une remarquable efficacité.

Il y a quelques années, l'ensemble des transporteurs se plaignaient que la divulgation des documents confidentiels allait leur porter préjudice. Il s'est avéré que nombre de ces documents pouvaient être divulgués sans risque sérieux.

Voilà le type de règles que j'aimerais voir dans la réforme de la réglementation. En fin de compte, plutôt que de laisser l'application au bon vouloir des différents organismes, certains ayant beaucoup d'emprise sur leurs administrés, d'autres, moins, nous aimerions que le Parlement se déclare et précise qu'il convient d'adopter la règle du préjudice direct et précis, le fardeau de la preuve appartenant à la personne qui allègue la confidentialité.

M. Berger: Une petite observation. Par pure coïncidence, il se trouve que nous devons entendre cet après-midi l'Association canadienne de la télévision par câble et l'on peut lire à la page 2 de son mémoire:

Nous reconnaissons que dans certains domaines d'un système de télévision par câble possède des caractéristiques de monopole qui nécessitent une réglementation pour protéger les abonnés. Toutefois, un système de télévision par câble n'est pas un fournisseur jouissant d'un monopole.

Je suppose que vous n'êtes pas d'accord avec cette affirmation.

M. Janisch: Je ne suis absolument pas d'accord. A ce compte là, on pourrait tout aussi bien dire que Bell Canada ne jouit pas d'un monopole dans son secteur parce que l'on a toujours la possibilité de sortir dans le couloir et de crier, ou d'utiliser les services de la poste ou, pour prendre un autre exemple tout aussi absurde, d'envoyer un héraut porter un message à Toronto.

Le fait est que l'industrie de la diffusion par câble voudrait nous faire croire qu'il ne s'agit là que d'un moyen de communication parmi tant d'autres. Selon eux, on peut toujours lire des revues, on peut se passer du câble, on peut toujours faire

[Text]

things. Nevertheless, in the provision of home entertainment through visual and audio means, the cable industry is, in fact, exercising a monopoly situation. So I would hope that that point might come across this afternoon as well.

Mr. Berger: You mentioned a legislation package and you mentioned that if we cannot achieve that ideal, we might sensitize the public to some of the issues, and then you started to get into them: the difference between the broadcasting procedures and the telecommunications procedures, and so forth.

Some of the things that could be included in a bill are some of these telecommunications rules of procedure. I imagine we would put in there things about costs and how you define a public interest group, and so on.

However, perhaps one of the best ways of sensitizing the public to this kind of thing is actually to put it in a bill, and I suppose that is something we will have to come to grips with.

There is another somewhat related question here and I would like to ask that and then perhaps some of the other members could ask more specific questions. What is the distinction, if any, between a regulatory reform act and an administrative procedures act? What are the key differences?

• 1150

Professor Janish: I think in all fairness, Mr. Berger, the two are very closely related. If the experience in Ontario, where Ontario has a Statutory Powers Procedure Act and a Judicial Review Procedure act, are any indication, the fact of the matter is that an administrative procedure act is more ambitious, in that it seeks to deal with all aspects of the government's impact on individuals in any circumstance where you could say that a person's rights, or indeed his valuable privileges, were affected by the government action. So that in drafting an administrative procedure act, one of the great problems and one of the great criticisms of administrative procedure acts, is that they are over-ambitious; that they try to deal with all aspects of government regulation ranging from a highly sophisticated rape case through to an individual decision by an individual person as to whether or not he is going to charge somebody for bringing in something as a customs issue across the border. In other words, it is the range and ambition of an administrative procedure act.

A regulatory reform act, as I would envisage it, would be somewhat more modest in that it would look more specifically at what the Economic Council of Canada in its interim report refers to as the statutory regulatory agencies, that is, the major regulatory agencies such as the CRTC, CTC, the National Energy Board, the various marketing boards, and so on. And I think it is possible to talk in more general terms applying to those bodies as economic regulatory bodies and to draft a general set of minimum procedures than it would be to set about the task of constructing an administrative procedure act

[Translation]

autre chose. Il n'en reste pas moins que dans le secteur des loisirs audio-visuels au foyer, la diffusion par câble exerce un monopole de fait. J'espère que cette question reviendra elle aussi sur le tapis cet après-midi.

M. Berger: Vous nous avez parlé d'un corps de législation et vous avez indiqué que si l'on ne peut parvenir à cette solution idéale, il nous reste toujours la possibilité de sensibiliser le public concernant un certain nombre de questions que vous avez commencé à énumérer, par exemple la différence existant entre les procédures de radiodiffusion et celle des télécommunications, etc.

Parmi les choses que l'on pourrait inclure dans un projet de loi figurent un certain nombre de ces règles de procédure concernant les télécommunications. J'imagine que l'on pourrait y faire figurer aussi les questions de coût, la définition de ce qu'est un groupement d'intérêt public, etc.

Toutefois, l'une des meilleures façons de rendre le public sensible à ce genre de choses est de les inclure en fait dans un projet de loi. Je suppose que c'est là qu'il faut en venir.

J'aimerais poser une question qui se rattache à ce sujet en général et, par la suite, d'autres membres du comité pourront poser des questions plus précises. La question est la suivante: Quelle est la différence, si elle existe, entre une loi sur la réforme de la réglementation et une loi sur les procédures administratives? Dans l'affirmative, sur quoi porte principalement cette différence?

M. Janish: Pour être franc, monsieur Berger, je pense que les deux choses sont très liées. Si l'on prend le cas de l'Ontario, qui dispose d'une Loi sur la procédure des pouvoirs législatifs et d'une Loi sur la procédure de révision judiciaire, la loi sur la procédure administrative est plus ambitieuse en ce sens qu'elle s'efforce de traiter tous les domaines d'intervention du gouvernement vis-à-vis des particuliers dans tous les cas où l'on peut dire que les droits ou les intérêts fondamentaux d'une personne sont touchés par l'action du gouvernement. De sorte que l'une des grosses difficultés posées par la rédaction d'une loi sur la procédure administrative, et l'une des principales critiques qu'on peut lui faire, est sa trop grande ambition. Ce genre de loi s'efforce d'intervenir dans tous les domaines de la réglementation gouvernementale, qu'il s'agisse d'une affaire très technique de demande d'augmentation de tarif ou d'une décision individuelle prise par un douanier à propos d'une marchandise traversant la frontière. En d'autres termes, c'est sa portée et son ambition qui caractérisent la loi sur la procédure administrative.

Une loi sur la réforme de la réglementation, telle que je la conçois, serait plus modeste en ce sens qu'elle s'adresserait plus précisément à ce que le Conseil économique du Canada qualifie, dans son rapport intérimaire, d'organisme de réglementation statutaire tel que le CRTC, la CCT, le Conseil national de l'énergie, les diverses commissions de mise en marché, etc. Je pense qu'il est possible de parler en termes plus généraux et de considérer ces institutions en tant qu'organismes de réglementation économique, puis d'élaborer un cadre général de procédure à respecter moins vaste que l'élaboration d'une loi sur la

[Texte]

because the administrative procedure act has to cover such a wider range of activities.

So I would say that the regulatory reform act would be a sub-set within an administrative procedure act, but that, I would imagine, is a much bigger undertaking than the regulatory reform act.

Mr. Berger: Thank you.

The Chairman: Mr. Crosby. Mr. Kane?

Mr. Gregory Kane (Special Advisor to the Committee): Sorry, Mr. Chairman, just before you move away from the area of procedures, I would like to follow up on the example you gave of the CRTC itself as being one agency having very different procedures depending upon the area it is regulating. The committee has already seen a number of agencies, and one thing that has struck us has been that each one is saying that certain procedures are all very well for agency A but, you have to recognize that we are regulating in a different area. Should the basic minimum procedures be applied across the board or should recognition be given to differences in the agencies with respect to the areas that they regulate?

Professor Janish: I think, Mr. Kane, one would draw a distinction between those activities which clearly fall out of economic regulation, that where there are matters which do not deal with major issues, such as a rate regulation case, it may be possible to build into the act a provision that would allow for some form of procedure which would not be as developed as the one that you would think about at a rate regulation level.

It would seem to me, despite some criticisms of the workings of the Statutory Powers Procedure Act in Ontario, that it would be possible to draft certain minimums. I think one would have to strike a balance—and again it is a challenge for legislators such as yourselves—between setting out minimum procedures which should be met and leaving enough flexibility to the regulatory agencies.

The American experience in their Administrative Procedure Act, which applies to all their regulatory agencies, is that in fact they have been able to accommodate the needed degree of flexibility. So I would say in reply to that question, it is a real issue but I think there is a danger here that the agencies themselves throw up a cloud of diversity and in fact do a little bit of a flim flam.

They say, Well, what would you do for cable? What would you do for broadcasting? What would you do for telecommunication in rates cases? And yet it seems to me that running through all of those are common themes: the common theme of licensing, the common theme of rate regulation, and so on. I think there is a tendency, for purposes of self-interest perhaps, for the agencies to overstate the diversity of their decision-making processes. I think it is possible to identify common matters such as licensing and rate-making which cut across an awful lot.

For example, a nuclear licensing problem under the Atomic Energy Control Board, the principles involved, would be much

[Traduction]

procédure administrative qui devrait embrasser trop de domaines.

La loi sur la réforme de la réglementation constitue pour moi un sous-ensemble à l'intérieur de la loi sur la procédure administrative qui, elle, constitue une entreprise beaucoup plus ambitieuse.

M. Berger: Je vous remercie.

Le président: Monsieur Crosby. Monsieur Kane?

M. Gregory Kane (conseiller spécial du Comité): Veuillez m'excuser monsieur le président, mais avant que l'on s'écarte du sujet des procédures, j'aimerais reprendre l'exemple que vous nous avez donné au sujet du CRTC, dont les procédures sont différentes suivant le type de secteur réglementé. Le Comité a maintenant entendu un certain nombre d'organismes et l'on est frappé de constater que chacun s'empresse de dire que telle procédure convient peut-être très bien à l'organisme A mais que, dans son cas précis, le domaine de réglementation est différent. Doit-on appliquer fondamentalement le même type de procédure dans tous les domaines ou tenir compte de la situation propre à chaque organisme dans le secteur qu'il régit?

M. Janish: Je pense, monsieur Kane, que l'on doit mettre à part les activités qui ne relèvent absolument pas de la réglementation économique, là où se traitent les questions les plus importantes, telles que la réglementation des tarifs par exemple, et qu'il est alors possible de prévoir dans ce cas-là une disposition de loi établissant des procédures moins strictes que dans le cas de la réglementation des tarifs.

Il me semble qu'en dépit des critiques que l'on a faites concernant le fonctionnement de la Loi sur la procédure des pouvoirs législatifs en Ontario, qu'il serait possible d'élaborer certaines normes à respecter. J'estime que l'on doit maintenir l'équilibre, et c'est là un défi posé aux législateurs, entre l'établissement de normes à respecter en matière de procédure et le maintien d'une certaine souplesse de fonctionnement pour les organismes de réglementation.

Les Américains ont montré, dans leur Loi sur la procédure administrative qui s'applique à l'ensemble des organismes de réglementation, qu'il était possible d'accorder la souplesse nécessaire. Je répondrai donc à votre question en disant que le véritable danger ici est de voir les organismes se servir de leur diversité comme d'un rideau de fumée.

Ils vont dire, et la diffusion par câble? Et la radiodiffusion? Et la fixation des tarifs des télécommunications? Et pourtant, il me semble qu'il y a dans tout cela des constantes: les constantes sont l'octroi de permis, l'augmentation des tarifs, etc. J'estime que, dans leur propre intérêt, les organismes ont peut-être trop tendance à exagérer la diversité de leur processus de prises de décision. Je pense qu'il est toujours possible de trouver des dénominateurs communs tels que l'octroi de permis ou l'établissement des tarifs qui caractérisent la très grande majorité.

C'est ainsi, par exemple, que les problèmes soulevés par un permis d'exploitation nucléaire par la Commission de contrôle

[Text]

similar to a licensing, say, for example, a broadcasting station. It is true that the substance is a broadcasting station and a nuclear reactor, but the legal basis of licensing would be very similar, and the rules that you would consider setting out as minimums would be very similar. So I think there are certain minimum criteria that could be built into a statute although I acknowledge that there are no easy solutions.

• 1155

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman.

I would just like to direct some attention to the more general aspects of your presentation, and in particular, I would like to obtain your views in support of your comments on the nature of the regulators. It seems to me, historically at least, that a great many activities came before the regulation of those activities. I am not certain of the history but I think the railways came before the regulation of those activities. I am not certain of the history but I think the railways came before regulation by a commission like the Canadian Transport Commission.

I think it is fair to say that government created those regulatory agencies and those regulators, as you call them, in response to a concern that the public be protected in the actions and activities of those companies that were actually carrying on the activities in question. I think it is also fair to say that, by and large, governments, in creating regulatory agencies and appointing persons to membership on them, have, in some cases, considered the public interest, the consumer interest, the industrial interest and many other interests. Now you seem to take the view that these regulators are no longer to be trusted; that is to say, that there needs to be another forum of representation or deliberations. How do you explain that? What has been the change over the years? What leads to that?

Professor Janish: First of all, Mr. Crosby, I would like to say that I think it is a very good question and it is not one that we sort of take for granted. We are concerned that we say to ourselves in any situation where we are intervening, can we contribute here? Can we give some perspective that the regulator does not have?

I think the answer would be, first of all, public trust has greatly diminished in the regulatory process. Even if one goes back in history, you discover that in railway regulation the western Canadians did not always throw their hats in the air when the CTC and its predecessors came to town. There was always criticism of regulation. But I think in this more recent age—and it is a cliché but it is terribly true—that we are living in the shadow of Watergate. There is a great deal of concern among the public now that if there is to be regulation there must not only be regulation and results, but that the process itself must be sufficiently open so that they, the public,

[Translation]

de l'énergie atomique ressembleront beaucoup à ceux qui vont caractériser, par exemple, l'octroi d'un permis d'exploitation à une station de radiodiffusion. Il est vrai qu'il s'agit d'un côté d'une station de radiodiffusion et, de l'autre, d'un réacteur nucléaire, mais les fondements juridiques de l'octroi d'un permis d'exploitation seront très semblables ainsi que, par conséquent, les normes minimums que l'on pourra imposer. J'estime donc que certaines normes minimums à respecter peuvent être incorporées dans une loi tout en reconnaissant que les solutions ne sont pas toujours faciles.

Le président: Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie, monsieur le président.

J'aimerais attirer l'attention sur certains aspects plus généraux de votre présentation et, en particulier, j'aimerais que vous nous expliquiez la façon dont vous concevez les organismes de réglementation. L'histoire nous montre, il me semble, qu'une grande partie des activités réglementées sont apparues avant qu'on ne les réglemente par l'intermédiaire d'une commission telle que la Commission canadienne des transports.

J'estime que l'on doit dire en toute justice que le gouvernement a créé ces organismes de réglementation en cherchant à protéger le public touché par les activités des entreprises du secteur en question. Je pense qu'il faut reconnaître, si l'on veut être équitable, que les gouvernements, en créant des organismes de réglementation et en nommant des responsables en leur sein, ont tout à la fois tenu compte de l'intérêt public, de l'intérêt du consommateur, de l'intérêt des industries concernées et de nombreux autres intérêts. Pourtant, vous semblez dire que ces organismes de réglementation ne sont plus dignes de confiance et que le consommateur a besoin d'autres garde-fous ou d'autres moyens de défense. Comment expliquez-vous cela? Que s'est-il passé au cours des années? Quelles sont les causes d'une telle situation?

M. Janish: Je dirais tout d'abord, monsieur Crosby, que vous avez posé là une question fondamentale que nous ne prenons pas à la légère. Nous nous demandons toujours pour notre part, chaque fois que nous intervenons dans une situation donnée, si notre apport est utile. Sommes-nous en mesure d'offrir autre chose que ce que peut faire un organisme de réglementation?

J'estime que la réponse consiste à dire tout d'abord que le public a de moins en moins confiance dans le processus de réglementation. Même lorsque l'on se tourne vers le passé, on s'aperçoit que dans le cas de la réglementation des chemins de fer par exemple, les Canadiens de l'Ouest n'ont pas toujours applaudi des deux mains l'entrée en scène de la CCT et de ses prédécesseurs. La réglementation a toujours été critiquée, mais je pense que depuis un certain nombre d'années, c'est un cliché sans doute mais il n'en est pas moins terriblement vrai, nous vivons dans l'ombre de Watergate. Le public aujourd'hui veut non seulement une réglementation et des résultats mais aussi

[Texte]

through people like ourselves, who make appearances, can ensure that the regulators are taking into account the diversity.

The other thing, I think, Mr. Chairman and Mr. Crosby, that I would emphasize, is the incredible ambition of modern regulation. In the old days, regulation was designed to keep railways from going to fast and to get some railway crossings, and so on. Regulation today, as is coming up dramatically in the evidence before the Economic Council of Canada, is incredibly ambitious—I think in some circumstances over-ambitious. It means that the type of regulation that we are seeking now is not the occasional freight-rate case or grains regulation but it is regulation as an on-going matter affecting huge numbers of individuals in their daily lives. And there is the complexity of the regulation. It is an immensely complex subject.

If you had a staff witness from the CRTC or the CTC today, I do not believe they would ever say, we know that the answer is. They can make a contribution.

A Mr. Ken Wyman, who is the director of the telecommunications branch at the CRTC, will say, I can advise the commissioners the best I can as to the immensely complicated economic problems that flow out of an attachment rule or a rule about interconnection. But I think he acknowledges that he has no monopoly on wisdom. Regulators do not have a monopoly on wisdom; staff members do not have a monopoly on wisdom; and certainly consumer advocates do not have a monopoly on wisdom.

But I think we would say that despite the best efforts of dedicated staff that often are involved and dedicated commissioners who are involved, the regulatory process has become now so ambitious and so all-encompassing and so complex that there is a need for fresh voices, for new people to come in and say, Why are you doing that?

• 1200

I think this came out dramatically in the atmosphere of post-Mississauga during the hearings of the Standing Committee on Transport in this Parliament. I think the evidence revealed a lot of transport regulation had gone to sleep. They did what grandfather did. They did what the Americans did. They did what they have always been doing. They just went on perpetuating. An infusion of new ideas and new people into that process, I think, would have sharpened it up. So those are the sorts of factors I would suggest that should be taken into account.

Mr. Crosby (Halifax West): The fact remains though that a process intended to protect the public has, in your view, no longer that element of public protection within the process, namely, the manner in which the memberships of regulators, as appointed, does not take into account the public interest. I was wondering whether that is what you meant by "rationalizing the appointment process." How would you rationalize the appointment process to ensure that the public interest is protected in establishing a regulatory agency? Is there some method for ensuring that one of the members was representa-

[Traduction]

des garanties de transparence suffisantes pour que tout le monde, vous et moi, puissions être sûrs que les responsables de la réglementation tiennent compte de la diversité des gens.

Monsieur le président, monsieur Crosby, je voudrais souligner autre chose, c'est l'ambition incroyable de la réglementation moderne. Dans le bon vieux temps, la réglementation avait pour but d'éviter que les chemins de fer ne roulent trop vite, d'obtenir des passages à niveau, etc. Aujourd'hui, l'ambition de la réglementation n'a plus de bornes et les preuves que nous en donne le Conseil économique du Canada sont concluantes à cet effet. Je pense même que, dans certains cas, la réglementation est trop ambitieuse. Le type de réglementation que nous poursuivons aujourd'hui ne concerne plus seulement les céréales ou des affaires de transport isolées, mais il porte sur des pans entiers de la vie quotidienne des individus. A cela vient s'ajouter l'extrême complexité de cette réglementation.

Un témoin faisant partie du personnel du CRTC ou de la CCT vous dirais, je pense, qu'il ne connaît pas véritablement les réponses et qu'il doit se contenter d'apporter sa contribution.

M. Ken Wyman par exemple, qui est à l'heure actuelle à la tête de la direction des télécommunications du CRTC, vous dirait: «Je m'efforce de conseiller le mieux que je peux les commissaires en ce qui concerne les questions économiques extrêmement compliquées qui découlent d'une règle de branchement ou d'interconnexion, mais je n'ai pas le monopole de la connaissance». Les responsables de la réglementation n'ont pas le monopole de la connaissance et il en va de même pour leurs conseillers et pour les défenseurs des consommateurs.

Je dirai cependant qu'en dépit des efforts louables du personnel et des commissaires, le processus de réglementation est devenu si ambitieux, si général et si complexe, qu'il faut à un moment donné que des voix nouvelles s'élèvent pour demander «Pour quelle raison faites-vous cela?»

A mon avis, les audiences du Comité permanent des transports l'ont bien fait ressortir après Mississauga. Les témoignages ont montré qu'une grande partie de la réglementation des transports était tombée dans l'oubli. On se contentait de faire comme nos grands-pères, comme les Américains, comme ce que l'on avait toujours fait. On se contentait de perpétuer les situations acquises. Je pense que des idées et des personnes nouvelles auraient permis d'insuffler un peu plus de vie au système. Voilà le genre de considérations dont, à mon avis, on devrait tenir compte.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Il n'en reste pas moins qu'un système institué dans l'intérêt public ne protège plus ce dernier à votre avis et que, par exemple, la façon dont sont nommés les responsables de la réglementation ne tient pas compte de l'intérêt public. Est-ce à cela que vous pensez lorsque vous parlez de rationaliser le système de nomination? De quelle façon, selon vous, faut-il rationaliser le système de nomination pour garantir la protection de l'intérêt public, lorsque l'on crée un organisme de réglementation? Y a-t-il un moyen de s'assurer que l'un de ses membres va véritablement représenter les

[Text]

tive of the consumers, if there is such a group in Canada—and I am just as much a consumer as you are . . .

Professor Janish: Indeed, sir.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . and all the members of the committee, indeed, the same people who sit on those regulatory boards.

Is there an answer to the problem of lack of public protection in the process by which the members are appointed to the various regulatory agencies, as opposed to giving rise to the need for a consumer advocate which, while I am very sympathetic, I fear will just result in another bureaucracy and another interest group and other ambitions of the kind that you just castigated?

Professor Janish: I can respond to that, Mr. Crosby, by saying that we have put in our briefs some fairly specific proposals, I think the key element that we would urge the committee to consider is, not coming up with any magical formula, you know, one from the west, one from the east, one consumer, one industry person—I just do not think that can work.

In the United States now they have a balance between Republicans and Democrats on regulatory agencies. I am certainly not advocating that. But I think what we would advocate is a recognition of the issue that we have to be concerned about who gets appointed to regulatory agencies. And second, an openness in the process of making the appointments which allows somebody to stand up and say, well, why is it that all the regulators in the railway transport area are drawn from old railway company men? Or why is it that there is an over representation of, say, broadcasters or carriers on other regulators?

It seems to me that that is the first key, to get the issue open. And that is why we suggest standing parliamentary committees should be entitled to look at this question and assess it. We feel that it might be possible to draw . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Excuse me, excuse me; a question on that very point. I cannot agree with that, not in relation to consumer association views—but in relation to parliamentary and constitutional views.

We are not talking about the U.S. Congress, Senate or House of Representatives; we are talking about the Parliament of Canada and the House of Commons. You are, in effect, asking Parliament, which operates on the basis of a governmental majority, to review what the government has already approved in another way. So that is not the solution. Whatever else I would argue with you or support you or challenge you on, I do not agree with that.

I do not agree that our process allows for approval or disapproval of government appointees by the Parliament of Canada because we do not operate on the basis of an independence of vote authority as they do in the U.S. Senate, apparently, when they are considering judiciary and other appoint-

[Translation]

consommateurs, si tant est que l'on puisse dire qu'il existe un tel groupe au Canada, puisque nous sommes tous des consommateurs, moi comme vous?

M. Janish: C'est vrai.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Les membres de ce comité et d'ailleurs toutes les personnes qui siègent au sein de ces commissions de réglementation.

Existe-t-il une réponse au problème du manque de protection du public lors de la nomination des représentants des différents organismes de réglementation, sans être pour cela obligé d'ériger un nouvel organisme de défense du consommateur qui, je le crains même si je suis sensible à sa cause, ne se traduirait que par une bureaucratie ou un groupe de pression de plus, faisant place à de nouvelles ambitions du type de celles que vous venez de fustiger.

M. Janish: Je dirai à ce propos, monsieur Crosby, que nous avons présenté sur ce point un certain nombre de propositions très précises dans nos mémoires. J'insisterai sur le fait qu'il ne faut absolument pas que le comité s'efforce de trouver une solution miracle qui contente à la fois l'Ouest, l'Est, le consommateur ou un secteur industriel en particulier. Je ne pense pas que cela soit possible.

Le États-Unis maintiennent un certain équilibre entre Républicains et Démocrates au sein des organismes de réglementation. Je ne suis certes pas favorable à une telle formule. J'estime cependant que l'on doit chercher à savoir qui est nommé au sein d'un organisme de réglementation. Il faut ensuite que les choses se passent au vu de tous et que n'importe qui puisse prendre la parole et dire: «Comment se fait-il que tous les responsables de la réglementation des transports par chemins de fer proviennent des anciennes sociétés de chemins de fer? Comment se fait-il que les radiodiffuseurs, les transporteurs ou autres responsables soient surreprésentés?»

J'estime que la première condition pour réaliser une telle transparence est de faire en sorte que les comités permanents du Parlement puissent intervenir dans ce domaine et donner leur avis. Nous pensons qu'il devrait être possible . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi de vous interrompre. Je voudrais préciser certaines choses sur ce point en particulier. Je ne peux souscrire à votre argument, non du point de vue de la défense du consommateur, mais pour des raisons parlementaires et constitutionnelles.

Il ne s'agit pas ici de Congrès, de Sénat ou de Chambre des représentants des États-Unis; nous parlons du Parlement du Canada et de la Chambre des communes. Vous êtes en train de demander au Parlement, qui procède en fonction d'une majorité gouvernementale, de contrôler ce qu'il a déjà approuvé d'une autre manière. Cette solution n'est donc pas possible. Quelles que soient mes opinions sur tel ou tel point précis, que je sois d'accord ou non avec vous sur d'autres points, je suis en désaccord sur ce principe.

Notre système ne nous permet pas d'approuver ou de désapprouver les responsables gouvernementaux nommé par le Parlement du Canada étant donné que nous ne pouvons pas disposer d'une autonomie de vote, contrairement à ce qui se passe apparemment au Sénat des États-Unis, lorsque nous

[Texte]

ments. Though you may argue that we should change the system and there may be other forums in which you can make those kinds of arguments, particularly at this point in our history, right now I do not see how Parliament could answer that question of yes, there are too many railroad men on the CTC, therefore we are going to reject the appointment made by the government of Canada. That is not our system.

• 1205

I am not trying to get into constitutional law here but I think you have some reservations about that yourself in that context.

Professor Janish: Mr. Crosby, you are quite correct, and I think your analysis on the broad issue of whether or not this is consistent with our parliamentary traditions is a very perceptive one. The only comment I would have, Mr. Crosby, is that it seems to me that what is needed if the appointments cannot be, in effect, vetted before parliamentary committee, is some way to diffuse the criticism of the appointments being made in such a very closed manner.

I suppose what the Consumers' Association would say would be that there are a series of fall-back proposals, in other words we push forward and we say, why not have the standing committees vet them? Then we meet the point that you made on which, as I say, I must concede its thrust.

Then we could say, well, if we could not get that, why did we want it before a parliamentary committee? Well, the primary reason for getting it before a parliamentary committee is to get the openness, to get the discussion, to make sure that the issue of too many railwaymen on the CTC is publicly discussed—not just occasionally when a chlorine tank blows up in Mississauga but is discussed as an ongoing parliamentary responsibility for overseeing the workings of the regulatory process.

So there are a series of fall-back positions such as, for example, an analogy to the appointments process for judges, which is now opened up a little bit and got the Canadian Bar Association involved.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me interrupt you just because you mentioned the judges. I do not want to deal with matters not, strictly speaking, relating to the Consumers' Association, but that is my point. In a country that allows the judges of the highest court in the land to be appointed in secret and later announced in the newspaper, you are not going to get that kind of investigation and examination of lower-level appointments.

Professor Janish: But if I could come back to you, Mr. Crosby, on that point, the fact is, as Professor Ratushny here at the University of Ottawa will tell you, there have been significant changes. It would not be fair to say that the

[Traduction]

examinons les nominations judiciaires ou autres. Certes, vous pouvez toujours demander à ce que l'on change le système et il existe peut-être d'autres tribunes que celle-ci pour ce faire, surtout lorsque l'on considère les événements que nous vivons, mais je ne vois pas comment le Parlement pourrait répondre à cette question dans les circonstances présentes. Oui, il y a trop d'anciens responsables des chemins de fer au sein de la CCT, nous allons donc rejeter les nominations prononcées par le gouvernement du Canada. Une telle attitude est contraire à notre système.

Mon intention n'est pas de faire du droit constitutionnel ici, mais je pense que vous-mêmes avez des réserves à faire de ce point de vue.

M. Janish: Vous avez tout à fait raison, monsieur Crosby, et je pense que votre analyse de la question générale du respect de nos traditions parlementaires est très judicieuse. Je dirai simplement, monsieur Crosby, que selon moi, s'il est vrai que l'on ne peut demander à un comité parlementaire d'annuler une nomination, il faudrait cependant que l'on trouve un moyen pour que ce même comité puisse critiquer les nominations faites dans le plus grand secret.

L'Association des consommateurs doit reconnaître qu'elle a élaboré un certain nombre de propositions de rechange, en d'autres termes, qu'après avoir demandé qu'un comité permanent puisse se prononcer contre une nomination et s'être vu opposer des arguments comme le vôtre qui, je le reconnais, ont beaucoup de force, elle s'estime en droit de dire:

«Si la première solution est impossible, pourquoi ne pas saisir quand même les comités parlementaires?» Le fait d'en référer à un comité parlementaire nous permet de porter les faits devant la place publique, de faire en sorte qu'une discussion ait lieu, de s'assurer que l'on discute publiquement du fait que les responsables des chemins de fer sont en trop grand nombre au sein de la CCT. Il ne s'agit pas simplement d'y faire allusion à l'occasion lorsqu'un réservoir de chlore fait explosion à Mississauga, mais d'en faire une responsabilité permanente du Parlement, dans le cadre du contrôle du processus de réglementation.

Il y a d'autres retombées qui concernent par exemple, la similarité du processus de nomination des juges, domaine dans lequel on a assisté dernièrement à une certaine ouverture et auquel participe l'Association du barreau canadien.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Laissez-moi vous interrompre, puisque vous venez de citer les juges. Mon propos n'est pas de m'écarter des sujets intéressant directement l'Association des consommateurs, mais je voudrais cependant préciser un point. Dans un pays comme le nôtre, qui autorise la nomination en secret des juges de la Cour suprême avant qu'elle ne soit annoncée plus tard dans les journaux, il est impossible que vous obteniez ce type d'enquête et d'examen des nominations aux niveaux inférieurs.

M. Janish: Je peux vous répondre, monsieur Crosby, sur ce point. Le professeur Ratushny de l'Université d'Ottawa pourra vous le dire, de grands changements ont eu lieu depuis. Il

[Text]

appointment process for judges now is the same as it was 15 or 20 years ago.

Mr. Crosby (Halifax West): Oh no. Let us not get into that argument because I totally disagree with any professor who makes that statement. I think that is ludicrous. But anyway, that is another subject.

But why I am raising these points, Professor Janisch, is because I agree that there is a lack of public faith in some of our regulatory agencies. I agree that the idea that they are the institutions that protect the public has been lost along the line. And I agree that some steps have to be taken to remedy this situation. I do not necessarily agree that a consumer advocate is the solution, although that is certainly one suggestion worth looking at. I am concerned though that there is no solution in the area of rationalizing the appointment process by which members of regulatory agencies come into power. I do not see any hope there and I do not really see the parliamentary process as being a solution.

Having said that I share your concern in that area, let me say one other thing by way of summary and conclusion.

I think the reason for the striking of this committee is that the concern is that there is too much regulation and there is an overburden on industry and its hands are tied and we cannot carry on with this. I want to know whether the Consumers' Association shares this concern that is evidenced by statements made frequently by people in industry and indeed in government.

I think you underlined it yourself when you said that it costs Bell Canada \$21 million to go through the regulatory process, which, I do not need to remind you, is a dollar for every adult Canadian. It is much more than that because Bell Canada does not service all Canadians so there are even more dollars involved. So you see the tremendous cost in that one instance.

Now, bearing that specific example in mind, and bearing in mind the fact that there is widespread concern, how does the Consumers' Association react to that? Is this one of the things that bothers the Consumers' Association?

Professor Janisch: I am going to respond very briefly, Mr. Crosby, and then I am going to ask our General Counsel Hank Intven to comment further on it.

Very quickly, I would say the Consumers' Association is extremely concerned with this, that we have been the cutting edge, we have really been the force. Mr. Edgar Benson, President of the CTC, when he came down to speak at our Consumers' Association annual meeting in Hamilton earlier this year, said that the Consumers' Association had been in the forefront of bringing about a degree of deregulation and of getting rid of regulation of airlines that we have in Canada. In fact, he congratulated us on the effectiveness of our participation in the regulative process there. There is a dramatic area

[Translation]

serait injuste de dire que le système de nomination des juges est le même aujourd'hui qu'il y a 15 ou 20 ans.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Non, s'il vous plaît, n'entamons pas ce genre de discussion et je suis totalement en désaccord avec une telle affirmation, quel que soit le professeur qui l'ait faite. C'est grotesque et de toute façon, là n'est pas notre propos.

Monsieur Janisch, je soulève ces différents points parce que j'estime comme vous qu'il y a un certain manque de confiance du public vis-à-vis des organismes de réglementation. Je suis d'accord avec vous pour dire qu'ils ont perdu à un moment donné leur raison d'être, qui est de protéger le public. Je conviens qu'il faut faire quelque chose pour remédier à cette situation. Je n'en déduis pas automatiquement que la défense du consommateur est la solution, bien qu'elle me paraisse digne d'intérêt. Je n'en reste pas moins préoccupé de voir qu'il n'y a aucune solution permettant de rationaliser le processus de nomination des membres des organismes de réglementation. Je n'entrevois aucune possibilité dans ce domaine et je ne vois pas vraiment quel pourrait être l'apport d'une solution parlementaire.

Je partage donc vos préoccupations et j'ajouterai autre chose à titre de conclusion.

Je pense que l'on a saisi ce comité parce que l'on se préoccupe de voir qu'il y a trop de réglementation, que l'industrie en est accablée, qu'elle en a les mains liées et que la situation ne peut plus durer. Je voudrais savoir si l'Association des consommateurs partage cette préoccupation, qui est exprimée fréquemment par les responsables de l'industrie et, d'ailleurs même, du gouvernement.

Je pense que vous l'avez bien souligné lorsque vous avez déclaré qu'il en coûte \$21 millions à Bell Canada pour satisfaire au processus de réglementation. Cette somme, je n'ai pas besoin de vous le rappeler, équivaut à un dollar pour chaque Canadiens et les sommes en jeu sont plus élevées. Vous voyez donc l'importance considérable des sommes consacrées dans ce cas précis.

Donc, à partir de cet exemple précis et compte tenu du fait qu'il s'agit là d'une préoccupation généralisée, quelle est la réaction de l'Association des consommateurs? Est-ce là un sujet de préoccupation de l'Association des consommateurs? Est-ce là un sujet de préoccupation de l'Association des consommateurs?

M. Janisch: Je répondrai très brièvement, monsieur Crosby, et je demanderai à notre représentant juridique, M. Hank Intven, d'élaborer davantage à ce sujet.

Je dirai très rapidement, que l'Association des consommateurs est extrêmement préoccupée par ce problème. Nous avons pris conscience très tôt de ce problème et nous avons été parmi les premiers à réagir. Lorsqu'il a pris la parole à l'assemblée annuelle de l'Association des consommateurs qui a eu lieu à Hamilton au début de l'année, le président de la CCT, M. Edgar Benson, a déclaré que l'Association des consommateurs était apparue en première ligne lorsqu'il s'était agi de demander un allègement de la réglementation et d'abandonner la réglementation des sociétés de transport

[Texte]

wherein we have favoured a deregulation, of getting rid of regulation.

• 1210

So I think, in fairness, Mr. Crosby, I must say, one, we are concerned about this; and, two, I could list many other specific examples where we have, in fact, cut away all this unnecessary regulation.

Mr. Intven: Could I respond to that briefly?

The Chairman: Yes. Mr. Intven and then Mr. Berger.

Mr. Intven: Mr. Crosby, with all due respect to you, I think the comments that started off and have been leading into this, and the very interesting discussion you have been having with Professor Janisch, have been on the basis that the rationale for regulations is to protect the public. This is why it was put into place. I agree with Dr. Janisch's point that, even if that is true, now factors such as the lack of public trust and the comprehensiveness of regulations are good reasons for looking at some kind of reform.

But I think there is more to it than that. Although I am not a historian and I have not looked into the matter as an academic would have, I suspect—and a great many others do—that even if the original rationale for regulation may have been protection of the public, in many cases, the reason for maintenance of that regulation is the protection of a specific industry.

These industries, in many cases, have sought out the warmth of regulation to protect them for competition, to enable them to secure a stable source of revenue, to enable them to continue their monopoly.

You mentioned Bell Canada as an example and the amount of money that is spent by Bell Canada before the CRTC.

Mr. Crosby (Halifax West): Excuse me, you mentioned Bell Canada.

Mr. Intven: Fair enough, sir, but you referred to it. Let me refer to it again.

A lot of that money is spent by Bell Canada in an effort to protect its monopoly. I give you as an example the recent proceedings and the question of whether customers should be able to attach their own equipment to the Bell Canada network.

Mr. Crosby (Halifax West): Excuse me, Mr. Chairman. I can cut through the explanations and simply say I appreciate what you are saying. I recognize all of that. But I think you would have to agree it is a chicken-and-egg problem. I mean, once the ship is launched it sails the seas, so to speak, and it really does not matter too much which came first.

[Traduction]

aérien que nous avons au Canada. Il nous a d'ailleurs félicités au sujet de notre participation en ce sens au processus de réglementation. Voilà un secteur extrêmement important dans lequel nous avons préconisé un abandon de la réglementation.

Je crois donc que l'on peut dire sans crainte de se tromper, monsieur Crosby, que nous sommes préoccupés par ce problème et je pourrais vous montrer à l'aide d'autres exemples précis, que nous avons toujours cherché à élaguer la réglementation inutile.

M. Intven: Puis-je répondre brièvement?

Le président: Oui, je donne la parole à monsieur Intven puis, à monsieur Berger.

M. Intven: Monsieur Crosby, j'espère que je ne trahis pas votre pensée en disant que les premières observations faites dans le cadre du sujet qui nous occupe, puis la discussion très intéressante que vous avez eue avec le professeur Janisch, portaient du principe que la réglementation a pour but de protéger le public. C'est là sa raison d'être à l'origine. Je suis d'accord pour dire avec monsieur Janisch que, même si cela est vrai, il n'en reste pas moins que l'apparition de nouveaux facteurs tels que le manque de confiance du public et l'étendue de la réglementation expliquent le besoin d'envisager certaines réformes.

Mais j'estime qu'il faut aller plus loin. Je ne suis pas un historien et je n'ai pas fait de thèse à ce sujet, mais je soupçonne, et beaucoup d'autres que moi le font aussi, que même si la raison d'être de la réglementation était peut-être à l'origine la protection du public, souvent, le maintien de cette réglementation vise à protéger les intérêts d'une industrie précise.

Dans de nombreux cas, ces industries ont cherché à s'abriter derrière les règlements pour se protéger de la concurrence, bénéficier d'une source stable de revenu et continuer à exercer leur monopole.

Comme vous l'avez indiqué, c'est ainsi que l'on en arrive à l'exemple de Bell Canada et des sommes consacrées par cette société à la réglementation du CRTC.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi, mais vous avez parlé de Bell Canada.

M. Intven: Bien sûr, bien sûr, mais c'est vous qui en avez parlé en premier lieu. Laissez-moi y revenir.

Bell Canada dépense une grande partie de cet argent à essayer de protéger son monopole. Je vous citerai en exemple les dernières auditions et la question de savoir si les consommateurs étaient en droit de brancher leur propre matériel sur le réseau de Bell Canada.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi, monsieur le président, mais j'aimerais abrégier toutes ces explications en disant que je vous suis reconnaissant d'en parler et que je suis d'accord avec vous. Mais je pense que c'est l'éternel problème de la poule et de l'œuf. Une fois que le navire est lancé, il faut le faire naviguer sur la mer et il importe peu de savoir qui du navire ou de la mer a été créé en premier.

[Text]

Mr. Intven: Which came first. Perhaps that is true too, but if we are going to maintain regulations—and I think Professor Janisch pointed this out at the beginning—the Consumers' Association has long been concerned that there is too much regulation, that there is too much of a burden because of regulation on the public, but not just on the business sector, because, very often, specific elements of the business sector are seeking that regulation.

Mr. Crosby (Halifax West): Oh, yes.

Mr. Intven: And the burden, in fact, is imposed upon you, sir, as a person who flies in Canada, who is a consumer of telephone services, who is a consumer of agricultural products or the many other products which are the subject of regulation for the benefit of certain business interests rather than for the benefit of the general public.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Crosby was discussing the consultation process for appointments. I just wanted to ask a couple of supplementary questions about that. On page 10 of your Appendix A, you talk about formal preappointments, consultations with groups actively involved in regulatory concepts. Could you be more specific about how much a procedure might be accomplished? How would groups be identified and how could such a process be implemented?

Professor Janish: I think I could illustrate that by way of a process which was developed by the previous minister of communications, Mr. MacDonald. He circulated a letter to everybody he could find on mailing lists and people active before the CRTC, and, of course, very much to the provincial governments involved in this area and the provincial ministers involved. He said: We have a number of openings here at the CRTC. These are the sort of qualifications of people that we are looking for. Have you any names to suggest to us and can we get back to talk this over?

• 1215

Now, that seems, on its face, to be a very primitive version of what we are talking about. For us it was an interesting illustration of at least a start, that a minister had some humility rather than just to go down the corridor and tap somebody on the shoulder, to actually put the issue to the many people that are actively involved in communications regulation and say, do you have any names?

We put in a couple of nominations. We felt this was the first time ever, in my experience with the CAC, where we felt that there was even a suggestion that we may have some indirect participation in the final decision. Nobody denies that the final decision is the government's but . . .

The Chairman: Do you recommend that as a good first step: broad consultation process for appointments?

[Translation]

M. Intven: vous avez peut-être raison mais il s'agit de se demander si l'on doit conserver la réglementation, et il faut ajouter, d'ailleurs le professeur Janisch l'a bien signalé au début de son intervention, je pense, que l'Association des consommateurs se préoccupe depuis longtemps de l'omniprésence de la réglementation, du fardeau qu'elle représente pour le public, alors que le secteur des affaires et plus souvent d'ailleurs certains secteurs déterminés s'efforcent de la maintenir.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est très vrai.

M. Intven: Le fardeau vous est imposé d'ailleurs à vous, en tant que passager aérien au Canada, en tant que consommateur de services téléphoniques, de produits agricoles et de nombreux autres produits réglementés qui servent les intérêts de certaines entreprises plutôt que l'intérêt général.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Je vous remercie, monsieur le président.

Monsieur Crosby nous parlait tout à l'heure du processus de consultation en matière de nomination. J'aimerais poser un certain nombre de questions à ce sujet. À la page 10 de l'annexe A de votre document, on parle de procédure officielle de nominations préalables et de consultation avec des groupements intimement liés au système de réglementation. Pourriez-vous préciser la façon dont vous concevez une telle procédure? De quelle façon serait-il possible de déterminer ces groupes et d'assurer le fonctionnement du système?

M. Janish: Je pense que je pourrais l'illustrer à l'aide d'une procédure élaborée par le précédent ministre des Communications, monsieur MacDonald. Il a fait envoyer une lettre à toutes les personnes qu'il a pu trouver sur les listes d'expédition postale du CRTC et à toutes les personnes ayant intervenu auprès de celui-ci et, bien entendu, aux gouvernements provinciaux et aux ministres provinciaux concernés. Il déclarait en substance: Nous avons un certain nombre de postes à pourvoir, voilà quelles sortes de qualifications nous cherchons. Avez-vous des noms à nous proposer et de quelle manière pouvons-nous vous contacter pour en reparler?

On pourrait donc dire, lorsqu'on expose ainsi la situation, qu'il ne s'agit là que d'un pâle reflet de ce que nous voulons. Pourtant, cette façon d'agir nous a paru intéressante, c'était là un début encourageant qui signifiait que le ministre faisait preuve d'une certaine humilité et qu'au lieu de se contenter de nous rencontrer dans les couloirs et de nous taper gentiment sur l'épaule, il se mettait à demander des noms aux personnes véritablement impliquées en matière de réglementation des communications?

Nous avons donné quelques noms. C'est la première fois, à mon sens, que l'ACC a pu avoir l'impression de pouvoir prendre part même indirectement à la décision finale. Personne ne nie que la décision finale appartient en fin de compte au gouvernement mais . . .

Le président: Considérez-vous qu'il s'agit là d'une bonne façon de procéder au départ et qu'il convient de consulter largement les parties prenantes lors des nominations?

[Texte]

Professor Janish: Precisely sir, precisely.

The Chairman: You want us to go further.

Professor Janish: We would like to go a little bit further. One way we would like to go is in the direction of the Law Reform Commission's proposal, which is a very specific proposal. The Law Reform Commission suggested that it might be possible to come up with a job description, which we do not have at the moment, of what sort of attributes and skills are needed for chairman, a vice-chairman and members of regulatory agencies. Then when the public comes to judge the government decision, because after all, it may not be done in a parliamentary standing committee; there is a big world out there that might be interested in who these people are and what their qualifications are, one at least would have a general set of agreed-on qualifications as against the appointment so at least we would have something to go on. These would include educational background, involvement and knowledge of the industry, and so on. It seems that would be possible.

Mr. Berger: Okay. Would there be any other points then that you would like to raise under this particular topic?

Professor Janish: There is one point I would make, just very briefly, Mr. Chairman. We are not looking for representatives of the consumer movement on regulatory agencies. I think that would be unfortunate because if it were seen that we wanted representatives of the consumer movement, then the railways would say that we do not represent the railways.

Frankly, the business interest is much more focused and much more specific than the consumer interest is, which is very vague and unclear on these issues. So what we would rather like to see is a process by which there could be an open evaluation of the qualifications of people so that there would not be the danger that persons appointed would not have any sympathy or understanding for any point of view that might be somewhat coincident with theirs.

We do not want to have any sort of, well, here you have a commission of nine members and number nine is the consumer person. I think that would be very unattractive to us. What we would rather like is to be able to say, are the type of persons who are being appointed demonstrating in general the qualifications which may well be appropriate?

No doubt there will be situations in which it would be perfectly appropriate for the person to have no background or interest in the consumer movement, and we might well say, well, the qualification does not require you to be a consumer advocate. It is an openness rather than a specific constituency representation that I think we are looking for.

Mr. Intven: If I could add one thing to that Mr. Berger, I would simply say that I agree entirely. It seems to me that the committee ought to be realistic, and we are willing to be very realistic, about the problem that Mr. Crosby referred to earlier, and that is that we do not want to try to rob the

[Traduction]

M. Janish: Bien entendu.

Le président: Voulez-vous élaborer davantage?

M. Janish: Je voudrais dire encore que nous aimerions aller dans le sens de la proposition de la Commission de réforme du droit, qui est très précise. La Commission de réforme du droit laisse entendre qu'il serait possible d'en arriver à une description de poste, que nous n'avons pas pour le moment, précisant les qualifications et les compétences exigées d'un président, d'un vice-président ainsi que des membres des organismes de réglementation. Par la suite, lorsque le public devra juger les décisions du gouvernement, parce qu'après tout cela ne se fera pas automatiquement au sein d'un comité parlementaire permanent et qu'il ne faut pas oublier qu'il y a beaucoup de gens à l'extérieur qui veulent savoir qui sont ces gens et quelles sont leurs qualifications, on pourra donc disposer d'un ensemble de critères de qualifications généralement admis sur lesquels on pourra juger les nominations. On pourra au moins s'appuyer sur quelque chose de solide. On appréciera les nominations en fonction de critères tels que niveau d'instruction, expérience et connaissance de l'industrie, etc. Il me semble que ce serait là une solution possible.

M. Berger: D'accord. Y a-t-il d'autres problèmes que vous voudriez soulever à ce sujet précis?

M. Janish: Je voudrais rapidement apporter une précision, monsieur le président. Nous ne cherchons pas à faire nommer des représentants de la défense des consommateurs au sein des organismes de réglementation. Je pense que ce serait regrettable parce que si l'on s'aperçoit que nous voulons faire nommer des représentants du mouvement des consommateurs, les chemins de fer vont dire que nous ne les représentons pas.

En effet, je vous dirai franchement que l'intérêt des entreprises du secteur est beaucoup plus affirmé et beaucoup plus précis que celui des consommateurs qui, dans ce domaine, est très vague. Nous désirons simplement voir s'instaurer un système permettant d'exposer aux yeux de tous les qualifications des responsables nommés, afin que l'on ne risque pas que ces personnes s'opposent indûment à tout point de vue contraire aux leurs.

Nous ne voulons pas d'un système qui consisterait à dire par exemple, il y a neuf membres au sein de la commission et nous voulons que le neuvième soit le représentant des consommateurs. Un tel système ne nous intéresse absolument pas. Nous préférons pouvoir nous demander quels sont le type et les qualifications des personnes nommées.

Je suis sûr qu'il y aura des cas où une personne sera nommée avec toutes les qualifications nécessaires sans pour autant s'intéresser au mouvement des consommateurs. Notre réaction consistera probablement à dire que le poste en question n'exige pas que son titulaire soit un défenseur des consommateurs. Nous cherchons à obtenir une certaine transparence du système et non pas une représentation précise de nos intérêts.

M. Intven: Si je puis intervenir, j'ajouterais que je suis entièrement d'accord avec monsieur Berger sur ce point. Il me semble que le comité doit se montrer réaliste et nous sommes prêts à faire preuve nous-mêmes de beaucoup de réalisme au sujet du problème dont a parlé précédemment monsieur

[Text]

executive of its functions, nor do we want to try to pervert the type of system which exists in Canada now and adopt a full-fledged American system. That is not necessary. We are certainly not recommending that the executive lose that.

However, whatever kind of reforms you decide to implement by way of openness, by way of job descriptions, by way of raising the issues of a balanced range of representations, what you will thereby be doing as members of Parliament and as Parliament as a whole is speaking to the executive and saying, we want you to take these factors into consideration when you exercise your discretion to make recommendations for appointments or to make the appointment themselves.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, I just want to add here one note in my defence. I am not accusing you of perverting anything; let me just say for the record that I am very much concerned with consumer interests in these areas, and very much concerned how you protect the public by representation on or before the regulatory agencies. I have explored many aspects of this matter. I recognize there is no simple solution.

• 1220

I am suggesting to you, more by way of trying to assist you, that I think you are going down a wrong road if you expect Parliament to enter as a third party to ensure proper representation. I also am a little concerned about the consumer advocate side, which is one solution. That is why I interrupted, Mr. Chairman.

How do you fund it? Obviously there is government funding. How do you prevent that from becoming just another arm of the public service?

Mr. Intven: At the Chairman's discretion, we would be glad to discuss that later.

The Chairman: Okay. I have a couple of questions. One is on ex parte meetings at the consultative stage. I do not know how in the world you can prevent them.

You are calling for a full-fledged type of open consultative tribunal. On the other hand, the consultative process, as I understand it, works very well where it is informally done and all sorts of people have notice. They are contacted by the department saying, come and give us your views. We are contemplating a regulation in this area and we want you to participate. Now, do we have to change that informal type of consultative process into a very formalized, highly structured, tribunal type of adversarial system?

Mr. Intven: If I could address that for a minute first and then turn it over to Professor Janisch, I feel that regulators should obviously not operate in a vacuum. They should not insulate themselves from the industry that they are intended to

[Translation]

Crosby, en ce sens que nous ne voulons pas enlever à l'exécutif ses attributions, ni modifier de quelque façon que ce soit le système existant au Canada à l'heure actuelle pour adopter un système typiquement américain. Je crois que ce n'est pas nécessaire et nous ne recommandons absolument pas que l'exécutif perde ses prérogatives.

Nous sommes toutefois en faveur de toutes les réformes que vous déciderez de mettre en application en matière de transparence des procédures, de description de poste et d'équilibre des possibilités d'intervention. En qualité de membres de l'institution parlementaire, il vous appartient d'indiquer à l'exécutif quels sont les facteurs à prendre en compte lorsqu'il exerce son pouvoir discrétionnaire de recommander des nominations ou de procéder lui-même à ces nominations.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, je voudrais simplement ajouter autre chose à ma défense. Je ne vous accuse pas de dénaturer quoique ce soit. Je voudrais qu'il soit bien entendu que je me préoccupe tout particulièrement des intérêts du consommateur dans cette affaire ainsi que de la façon dont vous protégez le public lors des audiences devant les organismes de réglementation. J'ai étudié les nombreux aspects de la question. Je reconnais qu'il n'y a pas de solution simple.

Je cherche à vous aider en disant que vous vous trompez lourdement si vous pensez que le Parlement peut intervenir à titre de tierce partie pour garantir une bonne représentation du public. Je me préoccupe même dans une certaine mesure de la question de la défense des consommateurs qui constitue une solution possible. Voilà pourquoi je suis intervenu, monsieur le président.

Comment allez-vous assurer le financement? Le financement, de toute évidence, doit être public, comment allez-vous éviter qu'il constitue une arme de plus entre les mains des pouvoirs publics?

M. Intven: Si le président le juge bon, nous serions heureux de discuter de cette question plus tard.

Le président: D'accord. J'ai quelques questions à poser. L'une concerne les rencontres hors de la présence d'une des parties au stade de la consultation. Je ne vois pas vraiment de quelle manière on pourrait les éviter.

Vous préconisez la constitution d'un tribunal consultatif ouvert entièrement à tous. Par contre, le processus consultatif, tel que je le comprends, fonctionne particulièrement bien lorsqu'il se déroule de manière officielle. Toutes sortes de gens peuvent alors être contactés par l'organisme en cause et on peut leur demander de donner leur opinion concernant telle ou telle réglementation envisagée dans un domaine particulier. Allons-nous abandonner ce type de consultation sans formalité pour adopter le principe du tribunal contradictoire, fortement structuré?

M. Intven: Je répondrai rapidement à cette question avant de laisser la parole au professeur Janisch. Je pense évidemment que les responsables de la réglementation ne doivent pas travailler dans le vide. Ils ne doivent pas s'éloigner de l'indus-

[Texte]

regulate nor from the other interest groups that relate within that industry.

Obviously, when we are talking about consultations and whether they can be ex parte or not, I think we talk about cut-off points. At a certain stage, it should be possible for members of commissions to meet informally, for example, at the annual meetings or the conventions of their industry groups, to discuss their concerns, and do this kind of thing in a broad, general way.

However, when we talk about a specific matter that is the subject of an adjudicated proceeding or a judicial proceeding...

The Chairman: Oh, that is different, okay. I was mentioning the whole process by which a department decides, well, should we impose a ban on sugar in canned goods?

Mr. Intven: Mr. Chairman, the point that I think we attempted to address in the brief is that, if there are going to be such consultations, it is certainly in the interests of the regulator, as well as the public generally, that those consultations be bilateral or trilateral or relate to however many interests have a stake in it, to avoid the kind of problem...

The Chairman: One possibility we are looking at is circulation in advance to a wide list, and anybody can get on that public list for consultation. But if you had to arrange for all parties to be there at the same time, the administrative burden would be incredible.

Mr. Intven: We think that is an excellent suggestion, that there be some kind of list kept in the same way that the CRTC does of parties who are interested in certain rules of proceedings.

The Chairman: Okay. I think I understand that point.

Another question that arises out of the discussion is the whole matter of cost awards. I know you have submitted us detailed information. I just want to put to you one comment on it—and it came from the chairman of the CRTC—that the awarding of costs is probably the most difficult thing he has ever had to engage in, and he probably would not recommend it for a lot of other tribunals. I hope I am not misinterpreting what he said.

Mr. Kane: Mr. Chairman, may I just embellish that with one other view advanced by the chairman of the National Energy Board? He said that, while he agreed in principle with the notion of awarding costs on a particular matter, he did not want to have the responsibility of determining who should get costs and in what amount, because he wanted to be able to focus his attention on the issue before him in a particular proceeding.

Professor Janish: I think, Mr. Chairman, one of the interesting ways of approaching that problem would be to take the statements of the CRTC in connection with the costs awards, in which the CRTC has consistently said—certainly in the case of the Regulated Industries Program interventions—that our interventions have been of positive assistance to them and,

[Traduction]

trier qu'ils s'efforcent de régler ni des différents groupes d'intérêt qui s'y rattachent.

Nous parlons bien sûr de consultations et, lorsqu'il s'agit de savoir si toutes les parties doivent être en présence, j'estime qu'il y a différentes étapes. A un certain stade, il sera possible que les parties prenantes se réunissent officiellement, ainsi par exemple lors des assemblées annuelles ou des conventions des groupements de l'industrie afin de parler en général des préoccupations de chacun.

Lorsque l'on en arrive toutefois aux questions qui doivent faire précisément l'objet d'une décision administrative ou judiciaire...

Le président: Là, c'est différent, c'est entendu. Je voulais parler de l'ensemble du processus de décision d'un ministère lorsqu'il s'agit par exemple d'imposer l'interdiction de sucrer les produits en boîte.

M. Intven: Monsieur le président, je pense que ce que nous avons cherché à montrer dans notre mémoire si l'on doit procéder à des consultations, il est de toute évidence dans l'intérêt du responsable de la réglementation, comme dans celui du public en général, de faire en sorte que ces consultations soient bilatérales, trilatérales ou élargies à toutes les parties qu'il faudra pour tenir compte de l'ensemble des intérêts en jeu et éviter le type de problème...

Le président: Nous envisageons la possibilité de diffuser à l'avance une liste élargie, tout le monde ayant la possibilité d'y figurer dans le cadre de la consultation publique. Toutefois, s'il faut que toutes les parties soient présentes en même temps, l'administration du système devient impossible.

M. Intven: Nous pensons qu'il s'agit là d'une excellente initiative et qu'il faudrait que l'on dispose d'une telle liste comme le fait le CRTC dans le cas des parties intéressées à certaines règles de procédure.

Le président: D'accord. Je pense que nous sommes d'accord.

Notre discussion soulève une autre question qui est celle de l'indemnisation des coûts. Je sais que vous nous avez remis des informations détaillées. Je voudrais simplement vous faire part d'une observation faite à ce sujet par le président du CRTC, à savoir que l'indemnisation des coûts est probablement la chose la plus difficile qu'il ait eu à mettre en œuvre et qu'il ne serait probablement pas prêt à la recommander à beaucoup d'autres tribunes. J'espère ne pas trahir sa pensée en disant cela.

M. Kane: Monsieur le président, puis-je donner à ce sujet une autre citation digne d'intérêt du président du Conseil national de l'énergie? Celui-ci a déclaré que s'il était d'accord en principe avec l'indemnisation des coûts dans tel ou tel cas précis, il ne voulait pas prendre la responsabilité de décider qui doit en bénéficier et quel montant il convient d'accorder, parce qu'il voulait pouvoir accorder toute son attention aux problèmes de fond qui lui étaient posés.

M. Janish: Je pense, monsieur le président, qu'une façon intéressante d'aborder ce problème serait de reprendre les déclarations du CRTC au sujet de l'indemnisation des coûts, puisque ce dernier a toujours dit, et ceci est certainement vrai dans le cas des interventions au sujet du Programme des industries réglementées, que nos interventions l'avaient parti-

[Text]

in fact, we have only been awarded costs on the basis of contributing and assisting the commission in its decision-making process. Therefore, we have a documented evidence from the commission itself as to the value of that process.

• 1225

Regarding Dr. Neisel's comments on the difficulty of dealing with the issue, I think we must recognize—and it would be foolish of us not to recognize—that in awarding costs you have to make some decisions. They are decisions on which group should get costs in advance so that they can participate and, indeed, when they do participate whether or not they have made an effective contribution. There is no doubt that that is a challenging job and one which you have to make some firm decision on and one at which there will be groups that say, we got too little or we were badly treated. So what one would ask a regulatory agency is to balance between the advantages that they themselves have said they get from active consumer and public interest advocacy before them, against the difficulties of making those individual decisions.

I will go one stage further, Mr. Chairman, and say that the best solution to this problem is to take some of the extent of that agony away from the agency by entrenching it clearly in statutory form, so that when criticisms are made of the agencies—why did you not fund this group or why did you underfund that group or overfund that group or you have got this particular group of favourites that you fund and that group that you do not—at least the commission would be able to point to Parliament's statute and say, look in the statute on the regulatory reform act, or whatever, which specifies, as in the draft model that we have put out, that you are going to have to make these decisions.

The commission will be subject to criticism on individual decisions it makes but that is what they are paid for. That is the job. We appoint regulators to make tough decisions, and one of those tough decisions will be what group gets what.

The Chairman: I understand why you need advance funding in order to prepare. However, could you not also argue that if costs were to be awarded, they should never be in advance; they should be based on the actual contribution made? And if people feel they have that contribution to make, then they can raise the funds beforehand and take the chance on getting their costs in court. It is the same as under the judicial process.

Mr. Intven: Mr. Chairman, may I address that?

[Translation]

culièrement aidé alors que nous n'avons été indemnisés de nos coûts qu'en vertu de la contribution et de l'assistance que nous avons apportées à la commission dans le cadre du processus de prise de décision. Le conseil lui-même nous donne donc des preuves qui nous permettent de juger de la valeur de ce processus.

Au sujet de la remarque du Dr Meisel qui parle de la difficulté du problème, je pense que l'on doit reconnaître, et nous serions bien fous de ne pas reconnaître, que pour indemniser les coûts il faut prendre de nombreuses décisions et savoir par exemple s'il faut financer à l'avance tel ou tel groupe si l'on veut qu'il participe et, une fois qu'il a participé, se demander si sa contribution a été véritable. C'est à n'en pas douter un travail difficile qui vous amène à prendre des décisions sans appel sur la façon de traiter tel ou tel groupement qui pourra éventuellement se sentir lésé. Il s'agit donc de demander aux organismes de réglementation de peser le pour et le contre en comparant les avantages qu'ils disent eux-mêmes tirer d'une participation active des consommateurs et des groupements d'intérêt public et la nécessité de prendre des décisions difficiles dans tel ou tel cas individuel.

J'irai un peu plus loin, monsieur le président, et je dirai que la meilleure façon de résoudre le problème est d'éviter aux organismes intéressés tous les désagréments qu'implique une telle procédure en l'exposant clairement sous forme législative. On ne pourra donc plus reprocher aux organismes de ne pas avoir financé tel groupe, d'avoir financé incomplètement tel autre ou beaucoup trop un troisième, de pratiquer un certain favoritisme et de financer certains groupes et pas d'autres, puisque l'organisme pourra toujours se référer au texte législatif du Parlement, qu'il s'agisse de la Loi sur la réforme de la réglementation ou d'une autre loi, pour expliquer la prise de telle ou telle décision.

L'organisme chargé de la réglementation sera critiqué au sujet des décisions prises dans les cas individuels mais, après tout, il est payé pour cela. C'est son travail. Les responsables de la réglementation sont nommés pour prendre des décisions difficiles et l'une de ces décisions consistera à déterminer ce que chacun doit recevoir.

Le président: J'entends bien que vous avez besoin d'être subventionné à l'avance pour pouvoir vous préparer. Ne peut-on pas soutenir toutefois que si l'on doit indemniser les coûts d'une intervention, il ne faut jamais le faire à l'avance mais seulement en vertu de la véritable contribution qui a été apportée? Si quelqu'un estime qu'il a une contribution à apporter, il peut toujours recueillir les fonds nécessaires au préalable puis s'efforcer de se les faire rembourser plus tard, suivant le principe des tribunaux.

M. Intven: J'aimerais répondre sur ce point, monsieur le président.

[Texte]

The problem is that for many of the groups or many of the interests, it may be advantageous to have representatives who are simply not able to raise those kinds of funds. You have undoubtedly heard reference to the free-rider syndrome of consumer representation. The problem is that individual consumers often only have sixty cents a month at stake on their phone bills, perhaps a few dollars on their air bills, and it is simply not economically worthwhile to them as rational, thinking economic decision-makers, to spend \$25 or \$50 or \$1,000 supporting someone to make representation to keep those rates down. Because of that, it would simply not be possible for some of these groups to raise funds.

You have seen and heard how difficult it is to raise funds even from the government, many departments of which advocate the principle of consumer interest representation or representation of a balanced range of views in the regulatory process. Still there has not been much money forthcoming.

I would want to say one other thing too, and that is that I do not think it is our position that costs awards are the ideal or the best possible . . .

The Chairman: All right, I was going to come to that. You want core funding from some statute rather than from the agency itself. That would be your preferable position.

Mr. Intven: There are advantages, in our view, to having a diversity of funding sources. The problem with having the funding too closely tied to either a particular agency that grants costs or a funding department is that very little money in this world comes without some kinds of strings attached, implicit or sometimes explicit, and there are dangers that there may be political interference.

The Chairman: Have you ever had any political interference?

Mr. Intven: In our relations with the Department of Consumer and Corporate Affairs, we have never had any. They have been very good about the manner in which they have gone about it. They have made it very clear that they are providing the money to an organization which they feel is a responsible one and has a responsible management structure.

The Chairman: You people have proved yourselves. Would this not be the best way to proceed: greater funding for groups that can prove their credibility in the way that you have?

Mr. Intven: We would be crazy to look a gift horse in the mouth, but I have to be honest and say that I do not think we have a monopoly on the public interest. I think there should be opportunities at some stage for other groups to develop.

• 1230

The Chairman: Well, what is the best way for them to develop? Where there is a specific application, say, before the

[Traduction]

Le problème c'est que nombre de groupements ou de parties intéressées ont parfois intérêt à être représentés par des gens qui ne sont tout simplement pas en mesure de recueillir ce genre de fonds. Vous avez sans aucun doute entendu dire que la défense du consommateur portait parfois sur des sommes dérisoires. La somme en jeu pour chaque consommateur pris isolément n'est parfois que de soixante cents par mois pour une note de téléphone et cela peut aller jusqu'à quelques dollars pour un billet d'avion, et il n'est tout simplement pas rationnel sur le plan économique qu'il consacre \$25, \$50 ou même \$1,000 au financement d'un représentant chargé de défendre ses intérêts et d'empêcher une augmentation de tarif. Voilà pourquoi ces groupes ne seront tout simplement pas en mesure de recueillir les fonds nécessaires.

Vous avez vu combien il est difficile de recueillir des fonds, même pour un gouvernement. De nombreux ministères préconisent le principe de la représentation des intérêts du consommateur ou du maintien de la diversité des opinions dans le cadre du processus de réglementation. L'argent toutefois est resté dans les caisses.

J'aimerais préciser aussi que nous ne pensons pas que l'indemnisation des coûts soit le moyen idéal, ni même le meilleur moyen . . .

Le président: Bien, je voulais justement en arriver là. Vous désirez obtenir un financement de base en vertu d'une loi plutôt que d'être indemnisé par les différents organismes. C'est là votre préférence?

M. Intven: Cette solution présente des avantages, à notre avis, par rapport aux sources de financement individuelles. Lorsque les subventions dépendent trop étroitement d'un organisme particulier chargé d'indemniser le coût des interventions ou d'un ministère donné, l'inconvénient est que l'on accorde rarement de l'argent en ce bas monde sans réclamer autre chose en retour, de manière implicite et parfois même explicite, et l'on court le risque d'une ingérence politique.

Le président: Avez-vous déjà été victime d'une ingérence politique?

M. Intven: Dans nos relations avec le ministère de la Consommation et des Corporations, jamais. Le ministère a toujours su agir sur ce point avec beaucoup de doigté. Il nous a bien fait comprendre qu'il subventionnait une organisation responsable ayant une direction responsable.

Le président: Vous avez fait vos preuves. Ne serait-ce pas là la meilleure façon de procéder: subventionner davantage les groupements ayant fait leurs preuves comme vous-même?

M. Intven: A cheval donné on ne regarde pas les dents mais je serai franc avec vous et je vous dirai que nous n'avons pas le monopole de la défense des intérêts du public. J'estime qu'à un moment donné, il faudrait qu'on laisse la possibilité à d'autres groupes de se développer.

Le président: Quelle est la meilleure façon de les laisser se développer? Est-ce à l'occasion d'une intervention précise,

[Text]

CRTC, or is it going to the CRTC or is it going to the government?

Professor Janish: If I could respond to that, Mr. Chairman, there is a rather nice sort of romantic notion that you can rally around the flag when a particular case comes up and that we will all get together and challenge Bell or all get together and challenge CN and CP. The reality, Mr. Chairman—and it goes back to my exchange with Mr. Crosby—is that regulation has become such a complex matter.

You were kind enough to say that we have been successful in our activities. One of the reasons we are successful is because we have been at it for five years. It is a cumulative experience in which we have learned from case to case, in which we have learned from representation to representation. So when a rate case comes up or when a particular crisis comes up, we are not responding by rushing around and hiring some lawyer who has no experience in the regulatory process to wander in and make a fool of himself; we have the cumulative policy expertise. Indeed, we are fortunate enough to be able to retain lawyers who can accumulate that experience.

The Chairman: No, but should that funding come from the tribunal or from the government, assuming we recognize the value for funding?

Professor Janish: Assuming the value for funding, I would say, Mr. Chairman, that it would be valuable to have a blending of both; that the core funding is essential to build up the expertise. But I must say that, personally, Mr. Chairman, I like the discipline that is involved in a cost award. I like the regulatory agency.

The Chairman: There is no discipline when it is an award in advance.

Professor Janish: Oh, yes there is, Mr. Chairman, because to justify the advance, we have to go to the CRTC, for example, we lay out the entire record of our past achievement and involvement with the CRTC, we then have to go with a detailed brief—and I have stayed up many a long night on this, Mr. Chairman, and indeed, so has Mr. Intven—to persuade the commission that we were a responsible group and that in fact we had responsible contributions to make.

What we needed the advance funding for was then to be able to retain an expert to be able to push that home. But we did not just ring up the CRTC and say: Hey, guys, you have some loose change for us. We had to set out our case in a very clear manner. And that is where the discipline and control exists with the CRTC.

Doctor Miesel told you that it is a difficult decision to make, but he has, under his own rules, clear authority to insist that people come into the commission and explain fully the contribution they can make. And afterwards he has clear authority to deny the party the cost if he has not made that contribution or lived up to their expectations.

[Translation]

auprès du CRTC par exemple, ou doit-on en laisser le soin au CRTC ou au gouvernement?

M. Janish: J'aimerais répondre à cette question, monsieur le président. Il ne faudrait pas voir les choses de manière idyllique et penser que toutes les organisations vont se réunir sous la même bannière lorsqu'une situation donnée se présente et contester les décisions de Bell, du CN ou du CP. En réalité, monsieur le président, et cela nous ramène à mon échange de vues avec monsieur Crosby, la complexité de la réglementation est devenue très grande.

Vous avez eu l'amabilité de dire que nous avons fait nos preuves. La raison de notre succès vient du fait que nous sommes sur la brèche depuis cinq ans. Nous avons accumulé beaucoup d'expérience au fil des affaires et de nos interventions. De sorte que lorsqu'une affaire de tarif ou une crise particulière se présente, nous ne réagissons pas par l'affolement et n'engageons pas en hâte un avocat n'ayant pas l'expérience du système de réglementation, qui court le risque de se couvrir de ridicule; nous tirons partie de l'expérience accumulée. Nous avons même la chance de pouvoir nous attacher des avocats en mesure d'accumuler cette expérience.

Le président: Oui, mais je voulais savoir si ce financement devait être accordé par le tribunal ou par le gouvernement, en supposant que nous en reconnaissons l'intérêt?

M. Janish: En supposant que nous en reconnaissons l'intérêt, je dirais, monsieur le président, qu'il serait utile d'avoir un mélange des deux; un financement de base est indispensable si l'on veut acquérir l'expérience nécessaire. J'ajouterai que, personnellement, monsieur le président, j'aime la discipline imposée par l'indemnisation des coûts. J'aime le principe de l'organisme de réglementation.

Le président: La discipline n'intervient pas lorsque l'indemnisation des coûts se fait à l'avance.

M. Janish: Si, monsieur le président, étant donné que pour justifier cette avance il faudra se présenter au CRTC et lui exposer l'ensemble de ses réalisations passées. Il faudra ensuite présenter un mémoire détaillé et je peux vous dire, monsieur le président, que monsieur Intven et moi-même avons consacré de longues soirées à celui-ci, pour persuader le Conseil que l'on est un groupe responsable et que l'on a une contribution utile à apporter.

Nous avons besoin d'une subvention à l'avance pour pouvoir retenir les services d'un expert et faire valoir ensuite notre argumentation. Mais nous n'allons pas simplement pousser la porte du CRTC en leur demandant s'ils n'ont pas quelques billets en trop pour nous. Comme nous l'avons fait jusqu'à présent, nous exposerons notre affaire très clairement. Voilà en quoi consiste la discipline et le contrôle au sein du CRTC.

Le D^r Miesel vous a dit que la décision à prendre était difficile et ses propres règlements lui confèrent sans contestation possible le pouvoir de demander aux gens qui se présentent devant le conseil d'expliquer en quoi exactement leur contribution peut être utile. Par la suite, il est totalement fondé à refuser à la partie requérante l'indemnisation de ses coûts si la contribution ne s'est pas avérée utile.

[*Texte*]

Mr. Intven: If I could address that point a little further, I am quite sure that there is a very extensive process involved in obtaining an order for an advance award. But to respond even further to your question, once the hearing is completed, under the CRTC's telecommunications rules, the intervenor that has received the reward has to come back to the commission with another detailed application establishing that they have fulfilled the undertakings that they made in their initial application and have dealt with the issues they said they would deal with, have acted in a responsible manner, and all these other matters. So there is a control.

Mr. Berger: One last question, Mr. Chairman, with respect to costs. Gentlemen, do you feel that there should be a different approach taken with respect to the issue of financial assistance based on whether the regulatory activity is being conducted by a department rather than by an agency? Are your costs equal when you have to deal with departments or agencies?

Professor Janish: I think it is a very important question and it is one that we are struggling with right now. Where you have regulation by an agency, especially where you have a rate application, it is relatively easy to talk in terms of costs to the intervenor because there you have an applicant who goes before the regulatory agency seeking a \$450 million rate increase and it has some of the overtones of a judicial process in which an applicant comes in and intervenors appear. There is something of that triangular adversary process. So the analogy to cost is a relatively easy one to make.

However, as the Economic Council of Canada in its regulatory reference has documented, in fact quantitatively and indeed perhaps qualitatively, the vast majority of regulation in Canada is done at the departmental level. Indeed, this is more in keeping with our parliamentary tradition rather than setting up independent regulatory agencies.

Now, in the departmental context, it is unlikely that the analogy to costs would work because there you are talking about drafting rules and regulations and documenting the costs and efficiency of certain regulatory techniques. And there I think is the area in which you put core funding, and indeed, increased core funding is going to be essential. Not that one could go in there and get costs against a company in a matter, let us say a hazardous products regulations, because there are no particular company quotas on trial or being investigated, you are setting standards. And there the cost analogy does not work, frankly, and we have to acknowledge that if we are going to have any participation in that type of regulation, the standard-setting departmental type regulation, then I think the importance of core funding becomes that much more important.

• 1235

The Chairman: Mr. Crosby, would you permit me one more question on this area? What about the proposition that we should make it easier for the consumer who is concerned only about a 60 cent increase in telephone rates a month, or whatever, and putting the onus on the groups that are formed

[*Traduction*]

M. Intven: J'aimerais élaborer davantage sur ce point. Bien entendu, la procédure d'obtention d'une indemnisation à l'avance est très réglementée. On peut ajouter, pour répondre complètement à votre question, qu'une fois l'audience terminée, la partie intervenante qui a été indemnisée doit, en vertu des règles sur les télécommunications du CRTC, se représenter devant le Conseil pour présenter un autre document détaillé établissant qu'elle a bien entrepris les démarches prévues dans sa demande initiale, qu'elle a bien traité les questions qu'elle se proposait de traiter, qu'elle a agi de manière responsable, etc. Il y a donc bien un contrôle.

M. Berger: Je voudrais poser une dernière question, monsieur le président, au sujet des coûts. Pensez-vous que l'on doive traiter de manière différente la question de l'assistance financière suivant qu'on la confie à un organisme de réglementation ou à un ministère? Vos coûts sont-ils les mêmes suivant que vous avez affaire aux ministères ou aux organismes?

M. Janish: J'estime qu'il s'agit là d'une question très importante sur laquelle nous achoppons à l'heure actuelle. Lorsqu'un organisme se charge de la réglementation, tout particulièrement en matière de demandes de tarif, il est assez facile de parler de coûts aux responsables qui se trouvent placés devant une demande d'augmentation de tarif pouvant se monter par exemple à \$450 millions alors qu'il s'agit d'une procédure quasi judiciaire dans laquelle interviendraient un demandeur et des tiers constituant partie au procès. On retrouve en quelque sorte les trois parties prenantes à un procès normal de sorte qu'il est possible de pousser l'analogie aux coûts.

Toutefois, comme l'a indiqué le Conseil économique du Canada dans son document de référence, la grande majorité, en quantité et peut-être même en qualité, de la réglementation canadienne se fait au niveau des ministères. Cette procédure est d'ailleurs plus conforme à notre tradition parlementaire que la création d'organismes de réglementation indépendants.

Dans un tel cas, l'analogie concernant les coûts ne joue plus étant donné qu'au niveau du ministère on a affaire maintenant à des règles et à des documents rédigés et qu'il est difficile d'évaluer le coût et le rendement des systèmes de réglementation correspondants. Je pense que c'est là que doit alors intervenir le financement de base et il est donc indispensable qu'il soit augmenté. Personne n'a alors la possibilité d'intervenir et de se faire rembourser ses coûts par une entreprise quelconque dans le cas par exemple de la réglementation sur les produits dangereux car ce n'est pas une entreprise individuelle qui est jugée ou qui fait l'objet d'une enquête. On a affaire à une norme et l'on sait que si l'on veut pouvoir participer utilement à ce type de réglementation élaborée par un ministère sous la forme de norme, il faut un financement de base.

Le président: Monsieur Crosby, permettez-moi de poser une dernière question à ce sujet. Que diriez-vous si nous facilitions la tâche du consommateur aux prises avec une simple augmentation de tarif téléphonique ou autre de soixante cents par mois en concédant des réductions fiscales aux groupements chargés

[Text]

to go out and raise their own funds and make it easier for them to do it through tax breaks?

Professor Janish: I would like to ask Mr. Intven to respond to that.

The Chairman: So that you become totally independent of government and you are not subject to the capriciousness of cost awards and we do not impose that burden on the tribunal.

Professor Janish: I would like at this stage, Mr. Chairman, to ask Mr. Intven to respond to that. I would say though that we are very actively involved in this very question.

Mr. Intven: That is correct. Thank you, Professor Janisch. We have participated with the National Voluntary Organizations Committee in formulating and making representations on behalf of their proposal for a tax credit to voluntary organizations similar to the voluntary tax credit. I happen to have a few copies with me, which I will distribute to you. The tax credit in principle is similar to the political tax credits, so I will not have to go into the details unless you have any questions. The only thing that I would add about it though, is that, again, I think we would want to see this as a supplement as a way of diversifying the funding of organizations, because one of the problems we have in the voluntary sector is that it is simply easier for people who put photographs of starving children in Third World countries in magazines to raise money from the public than it is for groups who are going to participate in relatively sophisticated, complex and incomprehensible regulatory proceedings. Much of the public simply has not been educated to the significance of these regulatory decisions to their lives. They are in many ways, of course, as significant to their day-to-day lives as the starving children in Africa.

The Chairman: What I am saying is, your groups have done a poor PR job. If you can have a Proposition 13 coming out of California being funded by such voluntary groups, and you say this is every bit as important, then why not?

Mr. Intven: It is as important. Another movement that has come out of California that is very similar to this, and it is something that the committee might suggest as an alternative means of funding, is a check-off on utility bills. I do not know if you have heard of this proposal, but in the California legislature, and in a number of other state legislatures, there have been proposals that professional interveners experienced in the area under concern, whether it be a utility such as power, or one like telephone, be funded by an additional 25 cents check-off that they could optionally include with their utility bills. In other words, the utility, provided the customer had checked off that he wanted 25 cents a month to go to a group that would intervene at the rate hearings, would in fact collect the money by adding 25 cents to the bill. The problem with that is that the proposal, due to the fairly strong lobbies of the utilities, has never been passed in the U.S. They have a certain amount of influence with legislatures as well, and until something more definite like that can be established, we are going to need other sources of money. Now, we have tried to go to the public. We have tried only in a relatively small way,

[Translation]

de les représenter et qui devraient alors trouver aux-mêmes les fonds nécessaires?

M. Janish: J'aimerais que monsieur Intven vous réponde sur ce point.

Le président: Vous deviendriez ainsi totalement indépendant du gouvernement sans être soumis aux caprices de la procédure d'indemnisation des coûts. En outre, le fardeau de l'administration n'incomberait pas au tribunal.

M. Janish: J'aimerais, monsieur le président, que monsieur Intven vous réponde et je dirais que nous nous intéressons de près à ce problème.

M. Intven: C'est exact. Je vous remercie, monsieur Janish. Nous avons pris part avec le Comité national des organisations bénévoles à la formulation et à la demande en faveur des organisations bénévoles d'un crédit d'impôt semblable au crédit d'impôt des contributions bénévoles. Il se trouve que j'ai des copies de quelques copies que je peux vous distribuer. Le principe de ce crédit d'impôt est le même que celui du crédit d'impôt pour contributions politiques, de sorte que je ne l'expliquerai pas en détail à moins que vous ayez des questions à poser. J'ajouterai cependant que nous considérons cette mesure comme un simple complément susceptible de diversifier le financement des organisations, car l'une des difficultés qu'éprouve le secteur bénévole est qu'il est beaucoup plus simple de recueillir de l'argent dans le public en publiant dans les revues des photographies d'enfants du tiers-monde mourant de faim que lorsqu'il s'agit de participer à des procédures de réglementation difficiles, complexes et peu compréhensibles. Une grande partie du public ne se rend tout simplement pas compte de l'importance de ces décisions réglementaires dans leur vie. Pourtant, elles ont à bien des égards autant d'importance sur leur vie quotidienne que la faim en Afrique.

Le président: Je dis que vous avez fait un mauvais travail de relations publiques. Lorsque l'on voit la proposition 13 qui nous vient de Californie et qui est financée par ces groupes bénévoles et que vous nous dites que le sujet qui nous occupe est tout aussi important, alors pourquoi pas?

M. Intven: C'est tout aussi important. Un autre mouvement très semblable qui nous vient lui aussi de Californie et qui pourrait constituer pour le comité une solution de remplacement en matière de financement, est la retenue à la source sur les notes des services publics. Je ne sais pas si vous avez entendu parler de ce projet mais, au sein de l'assemblée de la Californie et dans un certain nombre d'autres assemblées d'État, il a été proposé que les organisations professionnelles qui sont parties prenantes au sein de la réglementation, qu'il s'agisse des services d'électricité ou du téléphone, soient financées par une retenue de 25 cents que chaque abonné pourrait prélever à son gré sur la facture qui lui est envoyée. En d'autres termes, le service public, à condition que le client ait signalé sur sa facture qu'il veut que 25 cents par mois soient versés à un groupement d'intérêt chargé d'intervenir lors des audiences en matière de tarif, serait chargé en fait de recueillir cet argent avec la facture. Le problème c'est que cette proposition n'a jamais été retenue aux États-Unis en raison de l'importance des pressions exercées par les services publics. Ces derniers ont aussi une certaine influence au sein des

[Texte]

yet, granted. It takes a great deal of resources to do it effectively, to advertise effectively, to reach a wide group of people. We simply feel it is a difficult thing to do for the kinds of issues we are dealing with.

The Chairman: You are not planning on a lot of corporate support is what you are saying.

Mr. Intven: No, we are not

• 1240

Professor Janish: Mr. Chairman, I do not want to take the committee's time on this but, in all fairness, I think Hank Intven has been quite modest when he said we have devoted some time. We have devoted an awful lot of our time; in fact sometimes I feel too much of our time. We have tried various approaches, going through the Consumers' Association mail list, going through membership lists, going through previous donations; we have, as you can see on the very back of this, said: your contribution will ensure that consumers . . . and so on. We have advertised, we have raised money. At the moment we cannot even reach a point of break even.

The Chairman: How much money do you raise a year by voluntary donations?

Mr. Intven: To be fair, we are in our first year, and this year we have a direct mail funding campaign that we intend to launch in the fall. I call it a campaign but it is a series of tests. We have been advised by experts in the area that you start these things slowly, you test different types of approaches to see which the public is interested in supporting. We are just starting to do that. What we have received to date is funding from some of our past supporters, traditional CAC volunteers and some funding as a result of magazine articles that we have published. The *Canadian Consumer* which is a magazine put out by the Consumers' Association has a circulation of 150,000 and we published about four ads in that on behalf of the regulated industries program. I think we brought in to date a total of something like \$3,000 which gives you an idea of how difficult it is to raise funds even from a group of people who buy what is predominantly a consumer-interest, product-testing type of magazine.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, I really just wanted to raise a point of order for my own benefit and for the benefit of Mr. Janisch and his colleague, they have come before us as the Consumers' Association of Canada but I can see that you are preoccupied with your involvement with the regulated industries program and a lot of the questions that have been raised by the committee extend beyond the regulat-

[Traduction]

assemblées législatives et si l'on n'établit pas un système bien précis comme celui-là, nous aurons besoin d'autres sources d'argent. On s'est donc efforcé de faire appel au public. Nos efforts ont été limités, je vous l'accorde. Il faut disposer d'un grand nombre de ressources pour agir utilement, pour que la publicité soit efficace et atteigne un grand nombre de gens. Nous pensons tout simplement que c'est là une entreprise difficile compte tenu des problèmes que nous traitons.

Le président: Vous n'envisagez pas beaucoup de soutien de la part des entreprises de ce point de vue.

M. Intven: En effet.

M. Janish: Monsieur le président, je ne voudrais pas abuser du temps du comité mais, en toute justice, je dois dire qu'Hank Intven a fait preuve de beaucoup de modestie en affirmant que nous avons consacré un certain temps à ce sujet. Nous y avons consacré énormément de temps et je pense même beaucoup trop de temps. Nous avons essayé diverses solutions et nous avons passé en revue la liste d'envoi par la poste de l'Association des consommateurs, les listes de nos membres ainsi que la liste des dons qui nous ont été faits précédemment. Nous avons dit, comme vous le voyez au dos de ce document: votre contribution fera en sorte que les consommateurs . . . etc. Nous avons fait de la publicité, nous avons recueilli de l'argent. Pourtant, jusqu'à présent, nous n'avons même pas encore réussi à couvrir nos dépenses.

Le président: Combien recueillez-vous par an sur le plan des dons bénévoles?

M. Intven: Pour être francs, nous en sommes à notre première année d'expérience et nous avons prévu cette année de lancer une campagne de financement direct par la poste qui devrait s'ouvrir au printemps. Je l'intitule campagne mais il s'agit en fait d'une série de tests. Les spécialistes de la question nous ont informés que l'on doit commencer très prudemment et tester différents moyens d'approche pour savoir ce que le public est prêt à défendre. Nous en sommes juste au premier stade. Les sommes d'argent que nous avons reçues jusqu'à présent viennent des gens qui nous soutiennent de longue date, des anciens bénévoles de l'ACC et d'un certain nombre d'articles de revue que nous avons publiés. La revue de l'Association des consommateurs est diffusée à 150,000 exemplaires et nous y avons inséré quatre publicités en faveur du programme des industries réglementées. Je pense que nous avons recueilli jusqu'à présent à peu près \$3,000 au total, ce qui vous donne une idée de la difficulté de recueillir des fonds même pour un groupement faisant appel avant tout aux intérêts du consommateur et publiant une revue d'essai de produits.

Le président: Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, j'aimerais simplement soulever une question de procédure pour ma propre information et pour celle de monsieur Janisch et de son collègue. Ils représentent l'Association des consommateurs du Canada mais je m'aperçois que c'est votre implication au sein du programme des industries réglementées qui vous préoccupe alors qu'un grand nombre de questions soulevées par le comité

[Text]

ed industries program. I know my own concern with the so-called burden of regulatory burden on industry is more in the general consumer field than in the regulated industries field and perhaps, Mr. Chairman, we should ask whether the Consumers' Association will be represented in its more general action. As far as I know there are no other representations by the Consumers' Association.

The Chairman: I believe you are correct, this is why this meeting is so important to us. It is one of the three legs and you are the sole leg of the tripod.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, it is the whole area of credit regulation which is an area in which the pendulum has swung from very little regulation to almost over-regulation. People are being told six times what they already know because of regulations relating to credit disclosure which is of interest. I think the Consumers' Association is an initial advocate of credit disclosure much to the public benefit, but this is not your interest is it, sir? Am I correct?

Mr. Intven: May I respond to that. You are quite right that the regulated industries program is concerned with only one of the areas that the Consumers' Association as a whole is concerned with. I would suggest, Mr. Crosby, that if you do have specific questions that perhaps the easiest way to handle them is to give them to us. Perhaps you could instruct your staff to do this at some time and we will ensure that the people within the association who are involved with credit practices and hazardous products and foods, which, I imagine, are two other areas that you might be concerned with in the area of the burden of regulation, receive your questions. I am suggesting that method, Mr. Crosby, because I know that the people who are involved in these activities within the association, although very hard working and very interested in the activities, frankly do not have a whole lot of money. They operate on an extremely small annual budget and they have to allocate those scarce resources on the basis of opting not to do a lot of things. I know from our discussions with the association policy and activities branch of the Consumers' Association and the staff in it, all two of them, that they are quite interested in what you are doing.

Mr. Crosby (Halifax West): I realize the problems. I think, Mr. Chairman, it may well develop that it will be the consumer advocacy that is under attack before this committee and not in the broader sense. The next group that will appear, I think, is the Canadian Cable Television Association and their brief is entitled *Easing the Regulatory Burden*. That gives you an idea of what my concern is, that there is nobody to come before us and state the case for regulations of a general application intended to protect the public unless it is the Consumers' Association.

[Translation]

vont bien au-delà. Quant à moi, mes préoccupations au sujet de ce que l'on a qualifié d'excès de réglementation pour l'industrie portent davantage sur la question des consommateurs en général que sur celle des industries réglementées et je me demande, monsieur le président, si l'Association des consommateurs sera représentée dans le cadre de son mandat plus général. Autant que je sache, aucune autre intervention n'est prévue pour l'Association des consommateurs.

Le président: C'est exact, et voilà pourquoi je pense que cette réunion est si importante pour nous.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, il y a tout le secteur de la réglementation du crédit dans lequel on est passé d'un manque de réglementation à un surcroît de réglementation. Les gens se voient répéter six fois ce qu'ils savent déjà du fait de la réglementation sur la divulgation du crédit qui est une mesure intéressante. Si je ne me trompe, l'Association des consommateurs est l'un des premiers défenseurs de la divulgation du crédit, pour le plus grand intérêt du public, mais ce n'est pas ce domaine qui vous intéresse, n'est-ce pas, ai-je raison?

M. Intven: J'aimerais répondre à cette question. Vous avez tout à fait raison de signaler que le programme des industries réglementées ne couvre que l'un des domaines d'intérêt de l'Association des consommateurs dans son ensemble. Si vous avez des questions précises à poser, monsieur Crosby, la meilleure façon serait peut-être de le faire par écrit et de nous les remettre. Vous pourriez peut-être demander à votre personnel de s'en charger en temps utile et nous pourrions faire en sorte que les spécialistes des méthodes de crédit et des produits et aliments dangereux au sein de l'Association, ces deux derniers sujets étant eux aussi susceptibles de vous intéresser je pense, prennent en charge vos questions. Je vous propose cette méthode, monsieur Crosby, car je sais que les gens qui participent à ces activités au sein de l'Association, tout en étant motivés et très travailleurs, n'ont véritablement pas beaucoup d'argent à dépenser. Leur budget annuel est très faible et ils doivent souvent gérer la pénurie et décider de ne pas intervenir sur tel ou tel sujet précis. Je sais, d'après les entretiens que nous avons eu avec le personnel de l'Association des consommateurs au sujet de la politique et des activités de l'Association, que l'on s'intéresse beaucoup à ce que vous faites.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je conçois des difficultés. Je pense, monsieur le président, qu'il est tout à fait possible que ce soit en fin de compte la défense du consommateur qui soit attaquée devant ce comité et non au sens large du terme. Le prochain groupe qui doit comparaître devant le comité est, je pense, l'Association canadienne de la télévision par câble dont le mémoire est intitulé «Alléger le fardeau de la réglementation». Cela vous donne une idée de mes préoccupations; je crains que personne ne vienne défendre devant ce comité le principe de la réglementation d'application générale prise dans l'intérêt du public si ce n'est pas l'Association des consommateurs qui s'en charge.

• 1245

The Chairman: Mr. Berger.

Le président: Monsieur Berger.

[Texte]

Mr. Berger: I have a related question. It has been asked, I suppose, in a number of manners but I would like to get a direct answer to the question. Do you consider that you represent the public interest?

Professor Janish: We would never claim that we represent the public interest. One of the lessons that we learned from activity in this area is that for anybody to claim specifically that they represent the public interest, except elected members of Parliament when voting on specific legislative matters before them is preposterous, nobody can claim that. What we say is that we represent an element of that broad matter which we call the public interest and that when regulatory agencies are set up to regulate "in the public interest" they are not themselves the public interest, they are mandated to attempt to regulate in the public interest. What we can say, and it is modest, but I think it is also critical that there be this input, that we can bring to the regulatory process and to regulatory hearings an additional aspect other than the regulated companies who, for obvious reasons of economic self interest, will be advancing their own interest before that regulatory agency. Therefore, we do not represent the public interest, but we contribute to the very difficult task for the regulatory agency of trying to regulate in the public interest.

The Chairman: Mr. Crosby, do you have any further questions? If not, Mr. Milligan is next.

Mr. Milligan: Thank you, Mr. Chairman. I recognize that you have focused on the regulated industries programs. In the interest of trying to avoid recalling anybody from the association and in the interest of minimizing the involvement it would take for follow-up by the staff, you said very little about the SEIA program administered by the Treasury Board Secretariat although it was covered very briefly in your submission. We have been told by the Treasury Board Secretariat that the Consumers' Association of Canada was contacted, along with a variety of other private sector organizations, and provided with a questionnaire which was going to be used by the secretariat in evaluating the success of that. The success of that program is very important to this committee because it is looking at recommendations for expansion of it. We were advised by the Treasury Board Secretariat that the Consumers' Association failed to respond. Do you have any information on why that took place, and are you in a position to comment on that SEIA program?

Professor Janish: Mr. Milligan, on a point of accuracy, you say "failed to respond." My understanding from reading the transcript of this committee's hearings of the representations of Treasury Board was that the CAC was, in fact, the only body that responded but said that unfortunately limitations of funds would not allow them to respond more fully. So, I wonder just what the basis of saying that CAC specifically failed to respond. There is a problem of being able to respond to this type of questionnaire. That questionnaire certainly was

[Traduction]

M. Berger: J'aimerais poser une question liée au sujet qui a déjà été énoncée je pense de différentes manières sans avoir reçu une réponse directe. Considérez-vous que vous représentez l'intérêt public?

M. Janish: Nous n'affirmerons jamais que nous représentons l'intérêt public. L'une des leçons que nous avons tirées de nos activités dans ce domaine est que personne ne peut prétendre représenter l'intérêt public à moins qu'il ne s'agisse des députés élus chargés de voter au sein du Parlement sur une disposition législative précise. Ce serait absurde, personne ne peut prétendre représenter l'intérêt public. Nous affirmons simplement que nous représentons une partie de ce qu'on appelle l'intérêt public et que lorsque les organismes de réglementation sont chargés de réglementer «dans l'intérêt public», ils ne sont pas en eux-mêmes l'intérêt public. Leur mandat les enjoint de s'efforcer d'élaborer la réglementation dans l'intérêt public. Nous disons simplement, c'est peu mais je pense que c'est fondamental, que nous sommes en mesure d'apporter au système de réglementation et dans le cadre des audiences une dimension nouvelle, différente de celle des entreprises réglementées qui, pour des raisons d'intérêt économique, feront passer leur propre intérêt avant celui de l'organisme de réglementation. Donc, nous ne représentons pas l'intérêt public mais nous pouvons participer à la tâche très difficile qui est d'aider l'organisme chargé de la réglementation à réglementer dans l'intérêt public.

Le président: Monsieur Crosby, avez-vous une autre question à poser? Dans la négative, je passe la parole à monsieur Milligan.

M. Milligan: Je vous remercie, monsieur le président. Je me rends bien compte que vous avez mis l'accent sur le programme des industries réglementées. Pour éviter d'avoir à rappeler plus tard un membre de l'Association et pour limiter le travail ultérieur du personnel chargé de suivre l'affaire, j'aimerais signaler que vous n'avez pratiquement rien dit du programme SEIA administré par le Secrétariat du Conseil du Trésor, même si votre mémoire en parle très rapidement. Le Secrétaire du Conseil du Trésor nous a informés que l'Association des consommateurs du Canada avait été contactée ainsi qu'un grand nombre d'autres organisations du secteur privé et qu'on lui a remis un questionnaire devant servir au secrétariat à évaluer le succès du programme. Le succès de ce programme est très important pour le comité qui envisage des recommandations visant à en étendre l'application. Le Secrétariat du Conseil du Trésor nous a informés que l'Association des consommateurs n'y a pas répondu. Êtes-vous au courant de ce qui s'est passé et avez-vous des observations à faire au sujet de ce programme SEIA?

M. Janish: Monsieur Milligan, vous dites précisément «n'a pas répondu». D'après la transcription des audiences du comité concernant l'intervention du Conseil du Trésor, il m'apparaît que l'ACC est en fait le seul organisme qui ait répondu en indiquant cependant que ses fonds limités ne lui permettaient pas malheureusement de répondre plus complètement. Je me demande donc ce qui permet de dire que l'ACC n'a pas répondu. La réponse à ce type de questionnaire pose un problème puisqu'il ne porte absolument pas sur le programme

[Text]

not directed to the regulated industries program. It may well have not reached the correct person to make the response, but I do not think it would be fair to say that an isolated incident such as that indicates that the Consumers' Association is not involved or not interested in this type of matter.

I should also point out, and this is something which obviously has been throughout any discussions here, the very limited resources. One of the agonizing things is when we sit down at every meeting of our policy board—once every four or five months when we can get everybody together—and we have a list of perhaps 30 or 40 items, and everyone of those have got legitimate consumer interests and there is a legitimate reason to have a consumer advocate there. We spend the entire meeting Saturday and Sunday going through it and just crossing things off that list and saying, no, we cannot do that, we cannot get to the marketing boards, we cannot get involved in that. I certainly hope that the questionnaire was not one of the items that we crossed off because I really do not believe we would. But again, I think one has to, in evaluating how much can be done, have some realistic assessment of resources in mind.

• 1250

Mr. Intven: Could I add something to that too, Mr. Milligan? I would simply say I do not know the circumstances of that particular situation either, but I can tell you that we do have a lot of demands for our participation in regulatory type proceedings. It has, of course, with the awareness of the issue of regulatory reform, become almost incumbent upon many regulators to start trying to involve some larger segment of the public, and I anticipate that with some of the recommendations that you are considering that those demands will continue.

But, let us talk about realities for a minute now. Those demands are simply going to be answered, in many cases by letters, which indicates that we are not in a position to respond unless some means is provided to enable us to respond. We are sitting here in a relatively small committee room today. This room, I would say, has about twice as much space as the regulated industries program has office space. This committee has three professional staff members of very high calibre sitting here. That is considerably more than the regulated industries program can afford to have. We have a staff of three, of which one is an administrative assistant secretary type and two are professionals. That is it.

You can see from Appendix VII to our brief that we do make a lot of submissions. We have got a list there of some 37, and believe me, that is not all, they were extracted rather quickly for the purpose of this proceeding. Those are the kinds of things that we have been involved in but there is a limit to how much we can do. I would put the ball back in your court

[Translation]

des industries réglementées. Il est bien possible qu'il n'ait pas atteint le responsable susceptible d'apporter la réponse demandée, mais je ne pense pas de toute façon qu'il soit légitime de partir d'un incident isolé comme celui-ci pour dire que l'Association des consommateurs ne s'intéresse pas ou ne participe pas à ce genre d'activité.

J'invoquerai aussi, et le sujet est revenu constamment sur le tapis dans nos discussions ici, que nous disposons de ressources très limitées. Il n'est rien de plus frustrant que les assemblées de notre commission politique, qui se réunit une fois tous les quatre ou cinq mois lorsqu'il est possible de rassembler tout le monde et que l'on doit passer en revue un ordre du jour de 30 ou 40 points peut-être, chacun d'entre eux présentant un intérêt légitime du point de vue de la défense des consommateurs, chacun d'entre eux exigeant légitimement l'intervention de l'Association de la défense des consommateurs et que, pourtant, nous sommes forcés de les passer un à un pendant toute la journée du samedi et du dimanche et de les barrer d'un trait en disant chaque fois: «Cela on ne peut pas le faire, nous ne pouvons pas nous présenter devant les commissions de commercialisation, on ne peut pas se permettre d'intervenir là-dessus». J'espère que le questionnaire n'est pas l'un de ces points de l'ordre du jour que nous avons barrés et je ne pense pas vraiment que nous l'aurions supprimé. Mais là encore, il faut savoir ce que l'on peut faire et évaluer de manière réaliste les ressources dont on dispose.

M. Intven: Puis-je rajouter quelque chose à mon tour, monsieur Melligan? Je voudrais dire simplement que je ne connais pas moi non plus les circonstances particulières de cette affaire mais je peux vous assurer que l'on nous présente de nombreuses demandes de participation à des procédures de type réglementaire. En effet, parce qu'ils ont pris conscience de l'enjeu de la réforme de la réglementation, nombre de responsables se voient pratiquement obligés de s'efforcer de faire intervenir de plus larges secteurs du public et je prévois que ces demandes vont se poursuivre si l'on adopte certaines des recommandations que vous envisagez. Maintenant, soyons réalistes.

Dans de nombreux cas, il sera répondu tout simplement à ce genre de demande par une lettre précisant que nous ne sommes tout simplement pas en mesure d'y accéder à moins que l'on nous en fournisse les moyens. Nous sommes réunis ici aujourd'hui dans une salle de comité relativement petite. Apprenez que cette salle occupe à mon avis une surface environ deux fois plus grande que celle du programme des industries réglementées. Votre comité siège en compagnie de trois conseillers spécialistes très qualifiés. C'est beaucoup plus que ce que le programme des industries réglementées peut se permettre. Nous avons trois membres, un secrétaire de type aide administratif et deux spécialistes. La chose s'arrête là.

Vous pouvez voir à l'annexe 7 de notre mémoire que nous faisons un grand nombre d'interventions. Notre liste en comprend 37 et, croyez-moi, il y en a bien d'autres. On en a simplement consigné un certain nombre pour les fins de cette audience. Voilà quelle a été notre participation mais il y a des limites à ce que l'on peut faire. Je renverrai la balle dans votre

[Texte]

now and say that if you are going to recommend some increased public involvement, increased openness in the regulatory program, then you are fooling yourselves if you believe that this will come about unless some source of funding is provided.

Mr. Milligan: As a follow up to that, the reason there is interest and concern in consumer associations failure to respond, whether it be through lack of funding or inadvertence or putting it low on the list of priorities, is that we have had a suggestion from the Department of Consumer and Corporate Affairs that the type of analysis carried out of new regulations through the SEIA program; mainly cost benefit or cost effectiveness, trying to quantify the costs and the benefits, but in particular, raising the costs of regulatory initiatives in the health, safety and fairness area, that that type of analysis is viewed with some alarm by consumer interest groups, and perhaps by labour groups as well, as being possibly something that will prevent the initiation of regulatory initiatives that they support. I am interested in learning whether the placement of priority or the failure to respond was at all influenced by a feeling on behalf of the CAC that they view with some apprehension the expansion or the utilization of this type of analysis for new regulations.

Mr. Intven: Mr. Milligan, if I could respond to that. We have addressed the question of cost benefit analysis of regulatory regimes in our contacts with the Economic Council of Canada's regulation reference and we have certainly not indicated that the Consumers' Association, in principle, opposes cost benefit analysis. What we have been opposed to is analyses which quantify in great detail the costs of specific regulatory regimes without coming to any kind of grip on the more ephemeral and more-difficult-to-quantify benefits in terms of a healthier and safer life, in terms of a better environment, et cetera. We would certainly be more than willing to participate in cost benefit analysis which were fair from that point of view. Again, I have to say that in order to do so, of course, we are not going to be able to go to a number of our average consumer members. We have, in the past, retained some experts who, we believe, are among the best around on the question of cost benefit analysis, and we would be pleased to continue to do so, to direct them to ensure that the approach they take is one which our association considers to be a consumer interest one. But, again, we are going to require funding to do that.

The Chairman: Mr. Kane.

Mr. Kane: Just to follow up on that, here is a dilemma for the committee. As Professor Janisch knows, the Economic Council has identified the regulation being conducted by departments to perhaps be in the majority of regulatory activity undertaken by government as a whole. And when the committee talks to government departments, or an organization like Treasury Board, and we ask, what are you doing to involve the public to a greater extent? It can say, well, we have written to organizations like the Consumers' Association, and they either say that they have not received a reply or a reply

[Traduction]

camp en vous disant que si vous voulez recommander une participation accrue du public ainsi qu'une plus grande transparence du système de réglementation, vous vous trompez lourdement si vous croyez y parvenir sans fournir une source quelconque de financement.

M. Milligan: Je voudrais poursuivre dans la même voie en indiquant que nous remarquons d'autant plus l'absence de réponse de la part de l'Association des consommateurs, qu'il s'agisse d'un manque de fonds, d'un mauvais concours de circonstances ou du fait que la question n'a pas été jugée prioritaire, que le ministère de la Consommation et des Corporations nous laisse entendre que le type d'analyse faite dans le cadre de la nouvelle réglementation intervenant par l'intermédiaire du programme SEIA, et plus précisément les études de coûts-bénéfices ou de rentabilité des coûts qui s'efforcent de quantifier les coûts et les bénéfices et plus particulièrement les coûts des mesures de santé, de sécurité et d'équité, est considéré avec une certaine inquiétude par les groupes de défense des intérêts du consommateur et peut-être même par les syndicats qui y voient éventuellement un danger susceptible de s'opposer à la mise en place des mesures réglementaires qu'ils proposent. Je voudrais savoir si le placement sur la liste des priorités ou si l'absence de réponse à ce questionnaire vient du fait que l'ACC voit avec une certaine inquiétude l'extension du recours à ce type d'analyse dans les nouvelles réglementations.

M. Intven: J'aimerais répondre à cette question, monsieur Milligan. Nous avons abordé la question des analyses coûts-bénéfices des régimes de réglementation lors de nos entretiens avec le Conseil économique du Canada à ce sujet, et nous ne nous y sommes certainement pas opposés en principe. Ce que nous contestons, c'est la validité des analyses qui quantifient de manière très détaillée le coût de tel ou tel régime de réglementation sans chercher à appréhender des bénéfices beaucoup plus éphémères et difficiles à quantifier tels qu'une vie plus saine et comportant moins de dangers, améliorer l'environnement, etc. Nous n'avons aucune objection à participer à des analyses équitables de ce point de vue. Une fois de plus, je dois dire que pour y parvenir nous devons encore négliger certaines tâches courantes de défense des consommateurs. Par le passé, nous avons retenu les services d'experts qui, à notre avis, sont parmi les plus qualifiés en matière d'analyse coûts-bénéfices et nous serons heureux de poursuivre dans cette voie et de leur demander de faire en sorte de garantir ce que notre association considère comme l'intérêt du consommateur. Une fois de plus, il nous faudra des fonds pour y parvenir.

Le président: Monsieur Kane.

M. Kane: Toujours à ce propos, le comité est en face d'un dilemme. Comme le sait très bien le professeur Janisch, le Conseil économique a indiqué que la réglementation laissée à la charge des ministères constituait la majeure partie de l'ensemble des activités de réglementation du gouvernement. Cependant, lorsque ce comité s'adresse aux ministères du gouvernement ou à une organisation telle que le Conseil du Trésor et qu'il demande ce que l'on y fait pour accroître la participation du public, on peut toujours nous répondre: Eh bien, nous avons écrit à des organisations telles que l'Associa-

[Text]

such as you provided to them. So, they have said, we have done everything we possibly can, what more do you ask of us? So, let me ask you that question: What more should we ask of them?

• 1255

Mr. Intven: The answer clearly is to ensure that when new regulatory reforms, which involve public notice and comment, which involve regulatory impact analysis statements and similar measures, are structured that one of the costs of structuring such a reform, aside from the analysts which the department will obviously have to hire and the cost of correspondence to the industry, is going to be public participation funding. It is as simple as that. It is a cost of effective regulation. If this is going to be done well, it has to be done that way.

We have indicated in our brief, and in one of the appendices to it, that unless the committee recommends this, what they are really doing by opening up the government process is opening it up to the lobbyists who have the money to be here. In many cases now they may not be involved in the regulation-making process. We think they should be involved to a larger degree. We think that lobbyists on behalf of industries affected by regulatory regimes should be, but they cannot be the only ones.

Mr. Kane: Mr. Chairman, I know we have gone on some considerable time but it has been particularly helpful. Let me touch upon one final point, if I could. I note on page 16 of your written brief that you cited the example of the United States *Calendar of Federal Regulations*. I would like to ask you whether the association makes use of that calendar in its on-going activities. What I am really getting at is whether you think it could be adapted in the Canadian situation, and could it be adopted whole-sale or do you see any modifications that would have to be made?

Mr. Intven: In fact we do use it, Mr. Kane, and I am sure that Professor Janisch will want to talk about the thing in a more general way. But I can tell you that we have used it within our office very recently as a means of identifying what is happening in the United States by way of regulatory reform. For obvious reasons, we do not participate in U.S. regulatory proceedings, we have our hands full here. But, we have found that the calendar has been an extremely comprehensive and lucid means of identifying the big substantive regulatory issues. We are not talking about the procedural ones as much now but the substantive ones which are before the U.S. government. And frankly, we have found it useful as a means for looking at other approaches to handling Canadian problems and at other approaches for handling interregulatory problems. It would seem to me that a calendar of this type would be extremely useful in Canada because it would help various agencies cross-fertilize their ideas on improving regulation on behalf of all affected interests.

Professor Janish: I think, Mr. Chairman and Mr. Kane, I could make a more general response, and it is one that might

[Translation]

tion des consommateurs et l'on ne nous a pas répondu ou répondu de manière incomplète. Nous avons fait tout notre possible, que voulez-vous de plus? Je vous pose donc la question: Que peut-on leur demander de plus?

M. Intven: De toute évidence, la réponse est de s'assurer que lorsque l'on aura mis sur pied la réforme de la réglementation, qui prévoit l'information et la participation du public, qui prévoit l'analyse des conséquences de la réglementation et d'autres mesures semblables, l'un des coûts de la mise en place de cette réforme, en plus de celui que supposera nécessairement l'engagement d'analystes par les ministères ou le coût de la correspondance envoyée à l'industrie, devra être le financement de la participation du public. C'est aussi simple que cela. C'est là le coût d'une réglementation efficace. Pour que ça marche, il faut que ce soit fait de cette manière.

Nous avons indiqué dans notre mémoire, et dans l'une de ses annexes, que si le comité ne fait pas une telle recommandation, il ne fait que laisser le champ libre aux groupes de pression qui disposent de suffisamment d'argent pour s'intégrer au système, alors que dans bien des cas ils n'en font maintenant pas partie. Nous voulons bien qu'ils participent davantage, que les groupes de pression au service des industries touchées par les régimes de réglementation soient présents, mais il ne faut pas qu'ils soient les seuls.

M. Kane: Monsieur le président, je reconnais que nous avons consacré à ce sujet énormément de temps mais je pense que cela a été très utile. J'aimerais aborder un dernier sujet, si vous me le permettez. Je note, à la page 16 de votre mémoire écrit, que vous citez l'exemple des États-Unis (calendrier de la réglementation fédérale). J'aimerais savoir si votre association utilise ce calendrier dans ses activités courantes. Je veux vous demander par là si vous pensez que ce calendrier puisse être adapté à la situation canadienne, que ce soit dans son ensemble ou en ce qui concerne seulement certaines parties?

M. Intven: Dans la pratique, nous l'utilisons, monsieur Kane, et je suis persuadé que le professeur Janisch voudra vous en parler de manière plus générale. Je peux vous dire que nous l'avons utilisé très récemment dans nos services afin de préciser ce qui s'était passé réellement aux États-Unis dans le domaine de la réforme de la réglementation. Pour des raisons évidentes, nous ne participons pas aux procédures de réglementation des États-Unis, nous avons suffisamment à faire ici. Par contre, nous nous sommes aperçu que ce calendrier constituait un moyen très général et très utile d'identifier les principaux problèmes de fond en matière de réglementation. Nous ne parlons pas ici de procédure des problèmes de fond qui sont posés au gouvernement des États-Unis. Bien franchement, ce calendrier nous apparaît utile lorsqu'il s'agit d'aborder les problèmes canadiens et les questions combinant plusieurs réglementations. J'estime qu'un calendrier de ce type aurait sa place au Canada, parce qu'il aiderait les différents organismes à s'inspirer les uns des autres pour améliorer leur propre réglementation.

M. Janish: Monsieur le président et monsieur Kane, ma réponse à cette question sera plus générale et devrait particu-

[Texte]

strike an interest of yours. We have in Canada a great lack of adequate information on the regulatory process. This billion dollar business is really very unknown except by a few experts in very narrow fields where it affects them. But there are very few people, no matter how hard you try, who can get anything approaching an overview of what is going on in the regulatory movement. One specific example is the inadequacy of the publication of actual decisions of regulatory agencies which the Canadian Law Information Council is replying to by trying to make these decisions available. I would have thought that this committee could in its recommendations recognize that there is an inadequate flow of information about Canadian regulation and its impact. I agree very much with Hank Intven's view that the American *Calendar of Federal Regulations*, the regulatory council's publication, is an extraordinary valuable approach; that is, to try to set out the main features of regulatory initiatives rather than the details, and then one can respond and get the feel for the whole thing. Our regulatory scene is very fragmented and almost nobody has anything approaching an overview of what is going on.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Would you feel that this calendar could be adopted wholesale as a model in Canada or would there have to be some changes to it or is that fairly technical?

Professor Janish: I think there would have to be some changes, but I think the principle and the approach of the calendar could be adopted quite effectively in Canada. We have certain very obvious jurisdictional matters. The role of the provinces in regulation in Canada is much greater than at the federal level in the United States which is very much a unitary regulatory state of federal regulation. Clearly there will have to be some appropriate adjustments to take into account the particular circumstances in Canada, but the principle of this type of broad-ranging calendar approach, I think, could be quite easily adapted in Canada.

• 1300

Mr. Berger, one final thing, and I have written it down here as sort of a slogan which I underline all the time. The slogan is that you cannot have regulation on the cheap. I really feel that in Canada we have tried to have regulation on the cheap. We have set up a very complex regulatory system as identified by the Economic Council and by people concerned with regulatory reform right now identified by this committee, but we still think we can do it on the cheap. My own view is that there are areas where we should cut back on regulation and say there is no need for regulations, especially in the economic area that we have been identifying. And in other areas, I think we have got to be prepared to devote the resources, that regulation is an expensive business. I agree very much with some of Mr. Crosby's concerns. It may well be that if we look at it we will say the regulation is not worth it. There are no great benefits to the consumer in a lot of these types of regulations.

[Traduction]

lièrement vous intéresser. Au Canada, nous manquons terriblement d'information concernant le système de réglementation. Il s'agit là d'une activité portant sur des milliards de dollars et pourtant, seuls quelques experts s'y intéressent dans leur domaine bien particulier. Mais très peu de gens, quels que soient les efforts que l'on fasse, sont en mesure de se faire au moins une idée générale de ce qui se passe dans le domaine de la réglementation. Le fait que la publication des décisions prises dans la pratique par les organismes de réglementation laisse à désirer en est un exemple précis et le Conseil canadien sur l'information juridique s'efforce d'y répondre en faisant en sorte que ses décisions soient disponibles. Je pense que ce comité pourrait dans ses recommandations faire état de l'insuffisance de l'information disponible au sujet de la réglementation canadienne et de ses conséquences. Je suis tout à fait d'accord avec Hank Intven pour dire que le calendrier de la réglementation fédérale américaine, publié par le Conseil de réglementation, est un outil qui présente un très grand intérêt. Il permet d'exposer à grands traits les différentes initiatives réglementaires sans en préciser les détails et l'on peut ainsi avoir une vue globale des choses. Notre paysage réglementaire est très fragmenté et presque personne n'a une vue d'ensemble de ce qui se passe.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Estimez-vous que ce calendrier puisse être adapté tel quel à la situation canadienne ou pensez-vous que l'on puisse y apporter certains changements, sans entrer dans les détails techniques?

M. Janish: Je pense que l'on devrait apporter quelques changements mais que le principe et la méthode du calendrier pourraient très bien être adoptés par le Canada. Évidemment, certaines différences existent du point de vue du partage des compétences. Le rôle des provinces en matière de réglementation au Canada est beaucoup plus grand que celui des États aux États-Unis, qui correspond davantage à un État fédéral centralisé du point de vue de la réglementation. De toute évidence, il faudra faire un certain nombre d'adaptations judiciaires pour tenir compte de la situation particulière du Canada, mais le principe d'un calendrier général peut être facilement, je pense, étendu au Canada.

Je dirais pour finir, monsieur Berger, et j'en ai fait une maxime à laquelle je me réfère tout le temps, que l'on ne peut avoir une réglementation au rabais. Je pense vraiment qu'au Canada on a voulu faire une réglementation au rabais. Nous nous sommes dotés d'un système de réglementation très complexe, et le Conseil économique comme les gens qui s'intéressent ici à la réforme de la réglementation au sein de ce comité le reconnaissent, mais l'on estime encore pouvoir le faire au rabais. À mon avis, il faudrait dans certains domaines alléger la réglementation lorsque l'on s'aperçoit qu'elle est superflue, tout particulièrement dans les secteurs économiques dont nous avons parlé. Dans d'autres secteurs, par contre, je pense que l'on doit être prêt à y consacrer les ressources suffisantes car la réglementation est chère. Je partage tout à fait certaines préoccupations de monsieur Crosby. Il peut très bien se faire dans certains cas que l'on s'aperçoive que la réglementation

[Text]

But I think the one thing we have got to recognize is that we cannot do it on the cheap, and this means resources for things like calendars and publication of reports of decisions of regulatory agencies and, I might say, support for public advocacy by bodies such as the regulated industries program.

Mr. Berger: We have had some discussion about voluntary standards. We had representatives from the Canadian General Standards Board to provide us with a solution, or an alternative, to regulation. What are your feelings about consensus standards?

Mr. Intven: I would point out that we are really not the best people within the Consumers' Association to respond to that question but I will just make a bit of an attempt at it. We have very actively involved in the question of voluntary standards. We have had representation on the committees of the CSA, Canadian Standards Association, and a large number of other agencies which I will not mention at this time because, frankly, I do not know the names since I am not involved, but I know that there has been an active participation on that.

I think in a general way, the position of the association on voluntary standards would be that in cases where it is less expensive to do so, and where the degree of consumer protection is equal, then why not look at proposals for voluntary standards so long as they include provisions such as adequate labelling to ensure that a consumer knows that a certain product does not meet with a standard and so long as the standards are set in a manner which includes some kind of public overview, be it by government or be it by organizations like the CSA which do bring various interest groups into the matter.

We have discussed this in the area of telecommunications and we are willing to admit that in some cases the presence of voluntary standards may well be a means of leading towards greater efficiency and ultimately greater deregulation and lower burdens on consumers, but we would stress that adequate labelling is required.

Mr. Milligan: Mr. Chairman, if it is possible to raise a point that perhaps the association could get back to the committee on, I think it would be in the area of the consensus process and voluntary standards. The two are severable although they are combined in the standards system of Canada.

The Chairman: We could perhaps supply them with the brief that was given to us and that would lay the whole thing out.

Mr. Milligan: The Consumers' Association, apparently, has participated on a variety of standards writing committees. We would be very interested in knowing the experience of the association on that and any views as to its ability to participate

[Translation]

n'en vaut pas la peine. De nombreux règlements de ce type n'offrent pas de gros avantages du point de vue du consommateur.

Je pense toutefois qu'il faut reconnaître que l'on ne peut pas se permettre de faire les choses au rabais, et cela dans des domaines tels que l'établissement de calendriers, la publication des rapports des décisions prises par les organismes de réglementation ou encore la défense des intérêts du public par des organismes tels que le programme des industries réglementées.

M. Berger: Nous avons eu un certain nombre de discussions au sujet des normes facultatives. Des représentants de l'Office des normes générales du Canada nous ont présenté cette solution comme étant une nouvelle possibilité de réglementation. Que pensez-vous de ces normes pour lesquelles l'adhésion est facultative?

M. Intven: J'aimerais préciser que nous ne sommes pas les mieux placés au sein de l'Association des consommateurs pour répondre à cette question, mais je m'efforcerai néanmoins de le faire. Nous avons pris part intimement à la discussion des normes facultatives. Nous nous sommes faits représenter au sein des comités de l'Association canadienne de normalisation (ACNOR), et au sein d'un grand nombre d'autres organismes dont, franchement, je ne me souviens plus du nom étant donné que je n'interviens pas directement, mais je peux vous dire que notre participation a été active.

De manière générale, je pense que notre position au sujet des normes facultatives consiste à dire que lorsque la procédure est moins onéreuse et que la protection du consommateur reste la même, nous ne nous refusons pas à l'envisager dans la mesure où elle englobe des dispositions prévoyant par exemple un bon étiquetage informant le consommateur que tel ou tel produit ne répond pas à la norme, et dans la mesure aussi où l'on prévoit un certain contrôle, qu'il soit exercé par le gouvernement ou par des organisations telles que l'ACNOR afin que les différents groupements d'intérêt puissent avoir voix au chapitre.

Nous avons discuté de ce problème en ce qui a trait aux télécommunications et nous sommes prêts à admettre que dans certains cas la présence de normes facultatives pourrait bien être source d'efficacité et amener en fin de compte un allègement de la réglementation et du fardeau pour le consommateur. Toutefois, j'insisterai de nouveau sur le fait qu'un étiquetage approprié est nécessaire.

M. Milligan: Monsieur le président, je propose que l'association se représente de nouveau devant ce comité sur la question du consensus dans la réglementation et des normes facultatives. Ces deux aspects peuvent être distingués l'un de l'autre bien qu'ils soient liés dans le système des normes actuel du Canada.

Le président: Nous pourrions lui confier le mémoire qui nous a été remis et leur demander de nous présenter un rapport.

M. Milligan: Il semble que l'Association des consommateurs ait participé à divers comités de rédaction des normes. Nous aimerions qu'elle nous fasse part de son expérience à ce sujet, qu'elle nous dise dans quelle mesure elle a pu participer à cette

[Texte]

in that type of process, whether it has been hamstrung for lack of technical knowledge or lack of funding or anything else.

Mr. Intven: We would be glad to do that, Mr. Milligan. Following up on the Chairman's suggestion, would you be good enough not only to provide us with the material but with a specific request for the type of information you would want and then we will be in a better position to pass it on.

The Chairman: Thanks very much.

Just in conclusion, one of the things that you said, Professor Janisch, that struck home to me is that we cannot have good regulation on the cheap. Are there any closing thoughts you would like to leave us with?

• 1305

Professor Janisch: I would like to leave you with some optimism, Mr. Chairman. I sometimes feel that your committee must feel that you have started on a Herculean task of cleaning up an Aegean stable that was Hercules' task, or rolling up the stone or whatever it was. It seems to me, Mr. Chairman, that we are in an environment, an encouraging environment. I have been involved in one way or another with government regulation, either as a teacher at the university level or through my activities as a volunteer with the Consumers' Association for ten years, and the mood now is much more healthy. There is a degree now of recognition that we have problems here. There is also recognition that they are not insolvable problems, that they are ones that we can address. And I just go back really to my opening statement, Mr. Chairman, the refreshing thing is that they are now in Parliament and that they are not out there in the academic world or in the agencies themselves, that Parliament is asserting itself in this whole area of regulatory reform.

I might be a bit naive, Mr. Chairman, but I am reasonably optimistic that we will bring about the sort of reforms that I think we can agree on. There is quite widespread agreement on the nature of some of those reforms.

And then the next battle will be when the Economic Council comes down with its specific studies of specific agencies. Then we will have to look to substantive issues. We floated the substantive issues today, and of course our emphasis has either been on process and procedure, but down the road we are going to have to look to substantive issues, should we have more competition in airlines? Should we have competition in trucking and so on? But on the whole, I am optimistic about the atmosphere and mood in the country and in Parliament.

The Chairman: Mr. Berger wanted one last question.

Mr. Berger: You would not happen to have a copy of, or a draft of the regulatory reform bill, would you? Would you know of the existence of one?

[Traduction]

activité, si elle a été gênée par son manque de connaissances techniques, par des ressources financières insuffisantes, etc.

M. Intven: Nous le ferons avec plaisir, monsieur Milligan. Pour reprendre la proposition du président, je vous serais très obligé de nous remettre non seulement les documents mais aussi une demande précise du type d'information que vous cherchez de façon à ce que nous soyons mieux à même de vous la fournir.

Le président: Je vous remercie.

A titre de conclusion, l'une des choses qui m'ont frappé dans votre intervention, monsieur Janisch, est que l'on ne peut faire une réglementation au rabais. De votre côté, avez-vous une conclusion à nous donner?

M. Janisch: J'aimerais que nous nous séparions sur une note optimiste, monsieur le président. Il me semble parfois que vous devez vous demander si vous ne vous êtes pas attelés à la tâche herculéenne de nettoyer les écuries d'Augias, à moins que ce ne soit le rocher de Sisyphus, je ne sais plus. Pourtant, à mon avis, monsieur le président, le moment est favorable. Voilà dix ans que je prends part d'une manière ou d'une autre à la réglementation gouvernementale, que ce soit à titre de professeur d'université ou dans le cadre de mes activités bénévoles auprès de l'Association des consommateurs, et j'estime que la mentalité s'est améliorée. On se rend compte aujourd'hui qu'il y a des problèmes à résoudre. On se rend compte aussi qu'il est possible de les résoudre et qu'il suffit de se mettre à la tâche. Je reviendrai, si vous le voulez monsieur le président, à l'observation que j'ai faite dans mon introduction en constatant avec satisfaction que la question est maintenant posée au Parlement, que ce n'est plus un sujet d'école ou un jeu de bureaucratie et qu'il appartient maintenant au Parlement de montrer la voie en ce qui concerne l'ensemble de la réforme de la réglementation.

Je suis peut-être trop naïf, monsieur le président, mais c'est avec une certaine confiance que j'entrevois la réalisation de réformes qui, à mon avis, nous satisferont. Il y a un large consensus au sujet de la nature de certaines de ces réformes.

Il restera à se mettre d'accord lorsque le Conseil économique publiera l'étude détaillée des différents organismes. Il faudra alors examiner les problèmes de fond. Nous n'avons pas abordé les problèmes de fond aujourd'hui puisqu'il était question de parler de processus et de procédure mais il faudra à un moment donné nous attaquer aux problèmes de fond. Doit-on encourager la concurrence dans le domaine aérien? Doit-on encourager la concurrence en matière de camionnage? Etc. Il n'en reste pas moins que dans l'ensemble je suis optimiste au sujet de l'atmosphère et de l'état d'esprit qui règnent au Parlement et dans le pays tout entier.

Le président: Monsieur Berger voudrait poser une dernière question.

M. Berger: Avez-vous un exemplaire ou un brouillon de projet de loi concernant la réforme de la réglementation? Savez-vous s'il en existe un?

[Text]

Mr. Intven: If adequate funding was provided, I am sure we could come up with one.

Professor Janish: Seriously, Mr. Chairman, in response to Mr. Berger's question, I think we do have a certain number of very specific proposals that are contained in our brief. I suspect a cut and paste job could produce, in fact, a regulatory reform act, a modest one, because I think one has to be modest in this area. And certainly if this committee's deliberations reach the point of that degree of specificity, I can assure you I will be on a plane and be up here to be of any assistance I can—if the planes are running at that particular stage.

The Chairman: We will regulate them into operation.

In conclusion, could we move that the materials presented to us today be appended as Exhibits RR-5 to the minutes of our proceedings?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Could I also announce that we will be meeting in this room at 2 o'clock, not 2.30 this afternoon, with the Canadian Cable Television Association, and at 3.30 p.m. with the Retail Council of Canada.

In conclusion let me say that we have looked forward with a great deal of anticipation to not only your presentation but the materials you have sent us because of the tripartite nature of our mandate dealing with the regulators, the regulated and consumers. You are pretty well the only ones holding up, as far as we can see, the one third of our tripod and, as I said, we looked forward to your appearance here today with great anticipation and I can assure you that you have not left unfulfilled any of our expectations. Your work and your presentation today were very much appreciated. I say that on behalf of every one of us.

Mr. Crosby (Halifax West): Mr. Chairman, I do not want to prolong the meeting, but you just mentioned something with respect to the tripartite nature of our proceedings. I wondered if Professor Janisch has anything to add to the committee's records with respect to representation from the third group, namely, the public and consumers by other organizations or other interested parties?

Professor Janish: I think, Mr. Chairman, if I could just very briefly go back to something that Hank Intven mentioned: The Consumers' Association does not like monopolies, whether that is a monopoly of Bell Canada or Air Canada or a marketing board. We do not like monopolies and, therefore, we could not possibly assert for ourselves a monopoly. On the other hand, Mr. Chairman, I think I should emphasize that there is an important element in our program. Mr. Intven mentioned earlier on the members of our board. These are very active board members. We do not just unleash Hank Intven on the world and say, go forth and argue anything that comes into your head, go forth and make a nuisance of yourself. He goes forward with very specific instructions from the regulated industries program board whose membership is drawn from across the country and represents a number of different groups. Frankly, Mr. Chairman, I think this is a very valuable

[Translation]

M. Intven: Avec le financement nécessaire, je suis sûr que nous pourrions en élaborer un.

M. Janish: Je pense sérieusement, monsieur le président, pour répondre à la question de monsieur Berger, que notre mémoire fait état d'un certain nombre de propositions précises. Je suppose qu'avec quelques retouches on pourrait en faire une loi sur la réforme de la réglementation, bien modeste je vous l'accorde, mais j'estime que l'on doit rester modeste dans ce domaine. De toute façon, si les débats du comité en viennent à une étude aussi précise, je peux vous garantir que je prendrais le premier avion pour apporter ma contribution, si tant est que les avions puissent prendre l'air à ce moment-là.

Le président: Nous les ferons voler à coups de règlements.

En conclusion, je propose que les documents qui nous ont été présentés aujourd'hui sur les responsables de la réglementation, les assujettis à cette réglementation et les consommateurs. Votre association est la seule qui représente, jusqu'à présent du moins, cette dernière partie de notre mandat et je peux vous assurer que vous avez répondu à notre attente. Nous avons particulièrement apprécié votre intervention et votre travail aujourd'hui, j'espère exprimer le sentiment de tous en vous disant cela.

Des voix: Accepté.

Le président: Je vous annonce aussi que nous nous retrouvons sans cette salle cet après-midi à 2 heures et non à 2 h 30, pour entendre l'Association canadienne de la télévision par câble et à 3 h 30, pour entendre le Conseil canadien du commerce de détail.

Laissez-moi vous dire en conclusion que nous attendions avec impatience votre intervention ainsi que les documents que vous nous avez présentés en raison de la nature triple de notre mandat qui porte sur les responsables de la réglementation, les assujettis à cette réglementation et les consommateurs. Votre association est la seule qui représente, jusqu'à présent du moins, cette dernière partie de notre mandat et je peux vous assurer que vous avez répondu à notre attente. Nous avons particulièrement apprécié votre intervention et votre travail aujourd'hui, j'espère exprimer le sentiment de tous en vous disant cela.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, je ne voudrais pas prolonger cette réunion mais j'aimerais cependant relever ce que vous avez dit au sujet de la nature triple de notre mandat. Je me demande si le professeur Janisch a quelque chose à dire au comité concernant la représentation de ce troisième groupe, soit le public et les consommateurs, par d'autres organisations ou d'autres parties intéressées?

M. Janish: Je pense, monsieur le président, que je peux revenir brièvement à ce qu'a mentionné tout à l'heure Hank Intven: l'Association des consommateurs n'aime pas les monopoles, qu'il s'agisse de celui de Bell Canada, d'Air Canada ou d'une commission de commercialisation. Nous n'aimons pas les monopoles et, en conséquence, nous ne voulons pas nous ériger nous-mêmes en monopole. Par contre, monsieur le président, je pense qu'il convient de souligner quelque chose d'important au sujet de notre programme et monsieur Intven l'a signalé tout à l'heure au sujet des membres de notre conseil. Les membres de notre conseil d'administration sont très actifs. Ils ne se contentent pas de lâcher Hank Intven dans la nature et de lui dire, va et rapporte, fait ce qui te passe par la tête sans plus te préoccuper. M. Intven agit sur les instructions précises du conseil du programme des industries réglementées dont les membres sont répartis dans tout le pays et représentent un

[Texte]

model; that is, it allows for a degree of control of counsel so that you do not get the danger which might exist under other models of counsel simply going forth and arguing their own personal interests rather than the interests of an established program such as the Consumers' Association.

• 1310

Mr. Crosby (Halifax West): Excuse me, I lost you. I just asked if you were aware of other groups similar to the Consumers' Association of Canada that could contribute to the committee.

Professor Janish: I am indeed, Mr. Chairman.

Mr. Crosby (Halifax West): I am sorry, I am looking for the information, who would you name?

Professor Janish: Well, the Public Interest Advocacy Centre, PIAC, does a great deal of work in the regulatory sphere.

The Chairman: I think we will be hearing from them.

Mr. Intven: The Canadian Environmental Law Association is an obvious one.

Professor Janish: Arctic resources people. There are a number of different groups involved in the regulatory process.

The Chairman: Well, if we could continue this dialogue both in terms of the specific ways it has been followed up and in other ways as we proceed with our task of drafting a final report, we would appreciate it. Again, thank you.

The committee is adjourned until 2.00 p.m.

AFTERNOON SITTING

• 1407

The Chairman: Come to order. We are continuing our reference into regulatory reform. This afternoon we have with us two people from the Canadian Cable Television Association: Mr. Michael Hind-Smith, and his counsel, Robert Bucken. I understand, Mr. Hind-Smith, that you are going to make your preliminary statement and we can then proceed to ask you questions.

Mr. Michael Hind-Smith (President, Canadian Cable Television Association): Very short preliminary statement, with your permission. I must say, Mr. Chairman, it is a great honor to follow the Consumers' Association of Canada. We have often thought of ourselves as a consumers' association in a way, and I think we have debated that point from time to time with your distinguished counsel, Mr. Kane. Actually, members of our national association operate some 312 cable television systems across Canada, and together we provide service to more than half the homes in Canada.

I do not propose to read from our brief and probably will not even read from the text that I put in front of you. However, there are four issues we would like to highlight and which the

[Traduction]

grand nombre de groupes différents. Entre nous, monsieur le président, je pense que c'est là un modèle à imiter et qu'il est bon de pouvoir exercer un contrôle sur le conseiller juridique d'une association de façon à éviter qu'il ne soit tenté de défendre ses intérêts personnels plutôt que ceux d'un programme établi tel que celui de l'Association des consommateurs.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi, j'ai perdu le fil de votre pensée. Je vous demandais simplement si vous avez connaissance d'autres groupements canadiens, autres que l'Association des consommateurs, susceptibles d'aider le comité dans sa tâche.

M. Janish: J'en connais, monsieur le président.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aimerais disposer de cette information, avez-vous des noms à nous donner?

M. Janish: Eh bien, par exemple, le Centre de défense des intérêts du public (CDIP) fait beaucoup dans le domaine de la réglementation.

Le président: Je pense que nous aurons des contacts avec lui.

M. Intven: L'Association canadienne sur le droit de l'environnement vient aussi immédiatement à l'esprit.

M. Janish: Il y a aussi les groupes qui s'occupent des ressources de l'Arctique, plusieurs d'entre eux s'intéressent à la question de la réglementation.

Le président: Bien, nous poursuivrons ce dialogue sur les questions que nous avons précisément soulevées et sur d'autres qui surgiront à l'occasion de la rédaction de notre rapport définitif. Je vous remercie encore.

La séance est levée jusqu'à 14 h.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

Le président: À l'ordre. Nous continuons à nous occuper de la réforme de la réglementation. Nous allons entendre cet après-midi deux responsables de l'Association canadienne de la télévision par câble: M. Michael Hind-Smith et son conseil juridique Robert Bucken. Je pense, M. Hind-Smith, que vous devez faire une déclaration préalable et nous pourrions alors passer aux questions.

M. Michael Hind-Smith (président de l'Association canadienne de la télévision par câble): Je voudrais faire avec votre permission une rapide déclaration préalable. Je dirais tout d'abord, M. le président, que c'est un grand honneur pour nous de suivre l'Association des consommateurs du Canada. Nous avons souvent considéré que nous étions en quelque sorte une association de consommateurs et je pense que nous avons débattu cette question à quelques reprises avec M. Kane, votre distingué conseiller juridique. À l'heure actuelle, les membres de notre association nationale exploitent environ 312 systèmes de télévision par câble répartis dans tout le Canada et, ensemble, nous desservons plus de la moitié des foyers canadiens.

Je n'ai pas l'intention de lire notre mémoire ni même les notes que j'ai devant moi. J'aimerais toutefois souligner quatre points particuliers que les membres de mon association aime-

[Text]

members I represent would like you to address, if you can, during the course of your final report to Parliament.

The first of the four issues I would like to highlight is the one that has come to be known as regulatory lag. It has become trite to say that we live and work in a world of highly changing technology. As somebody said, we exist in a perpetual state of future shock.

Unlike what I gather the Consumers' Association told you this morning, we would hold that our industry is not only highly regulated, it is also highly competitive. We market discretionary services. We compete for the consumer's dollar and we compete with unlicensed and unregulated TVRO antenna, MATV systems, video discs, Betamax, telephone companies, even magazine book publishers.

The Chairman: Excuse me, what is a TVRO and an MATV?

Mr. Hind-Smith: I am sorry. It is a television receiving only antenna to receive from satellite system, and MATV is a master antenna system usually referred to as the kind of thing that picks up . . .

The Chairman: An aerial?

Mr. Hind-Smith: A sophisticated aerial which often now is referred to as the kind that sit on an apartment building in Toronto; we will make some reference to them.

So, it is important to us that the regulatory processes and the policies keep pace with the technological change to enable us to remain competitive and able to provide Canadians with the kind of entertainment services and information services which are made available by others, by either unregulated or less regulated industries.

• 1410

I want to refer to a particular case history, because it was referred to last week by the Department of Communications when they told you that in the area of earth station licensing, TVRO licensing under the Radio Act, the department had moved very quickly to respond to changing technology. Perhaps it is well to recall what the facts were.

In November 1977, the Cabinet announced its reversal of a decision of the CRTC and permitted Telesat Canada to become a member of the trans-Canada telephone system. Now, contemporaneously with that decision, the then Minister of Communications announced a review of government policy on TVRO ownership. It was 14 months later, 14 months, in February 1979, when the minister announced that the restrictive licensing policy was liberalized to allow us amongst others, to own TVROs. That was followed a month or so later by the publication by the DOC of what I characterize as an almost incomprehensible application licence form, 59 pages. In it, it said that to license is simple. TVRO could take nine to eleven months. I remark here that that is exactly the same kind of device that relatively unsophisticated or untrained people can

[Translation]

raient que vous traitiez, si c'est possible de le faire, dans le cadre du rapport définitif que vous allez remettre au Parlement.

Le premier point est ce que l'on a appelé le retard de la réglementation. C'est devenu un lieu commun que de dire que nous vivons dans un monde caractérisé par les bouleversements techniques. On a pu dire que le choc des perspectives à venir était permanent.

Contrairement à ce qu'a dû vous dire l'Association des Consommateurs ce matin, nous estimons que notre industrie est non seulement réglementée mais aussi fortement concurrentielle. Nous desservons un marché facultatif. Nous devons gagner les faveurs du consommateur et nous entrons en concurrence avec des stations TVRO, des systèmes MATV, des disques vidéo, Betamax, des compagnies téléphoniques et même des éditeurs de livres et de revues non titulaires de permis et non réglementés.

Le président: S'il-vous-plaît, qu'est-ce qu'une station TVRO ou un système MATV?

M. Hind-Smith: Excusez-moi. Il s'agit d'une antenne réceptrice permettant de recevoir uniquement des émissions par satellite et le MATV est un système d'antenne générale, principalement du type de celles qui reçoivent . . .

Le président: Une antenne?

M. Hind-Smith: Une antenne très complexe du type de celle que l'on trouve à l'heure actuelle sur un immeuble d'appartement à Toronto. Nous en reparlerons plus tard.

Il est donc important pour nous que les politiques et le système de réglementation aillent de pair avec les progrès de la technique pour nous permettre de rester concurrentiels et de mettre à la disposition des canadiens le type de spectacles et d'informations que d'autres sont en mesure de fournir, qu'il s'agisse d'industries réglementées ou non.

J'aimerais vous parler d'un cas particulier, qui a été signalé la semaine dernière par le ministère des Communications, lorsque ce dernier vous a indiqué que dans secteur de l'octroi de permis aux stations terrestres en vertu de la loi sur la radio, le ministère avait pris rapidement des mesures en ce qui concerne les permis TVRO pour répondre à l'évolution des techniques. Peut-être faudrait-il rappeler les faits.

En novembre 1977, le Cabinet a annoncé qu'il revenait sur une décision du CRTC et qu'il autorisait Telesat Canada à devenir membre du système téléphonique trans-Canada. Par la même occasion, le ministre des Communications de l'époque a annoncé que l'on allait revoir la politique du gouvernement concernant la propriété TVRO. Ce n'est que 14 mois plus tard, en février 1979, que le ministre de l'époque a annoncé que la politique restrictive d'octroi de permis allait être libéralisée pour autoriser entre autre la propriété TVRO. Cette annonce a été suivie un mois plus tard environ par la publication par le ministère des Communications d'une formule de demande de permis de 59 pages que je qualifierais de pratiquement incompréhensible. Il y était dit que l'octroi d'un permis était simple et que la mise en place d'une station TVRO pourrait prendre

[Texte]

assemble and operate in an afternoon or less, and lots are doing exactly that.

As a result of that kind of delay, you have seen a proliferation across the country of unlicensed and unregulated TVRO terminals; not just in the mountain valleys of B.C. or the outports of Newfoundland, but on the roof of the Holiday Inn in Winnipeg, certain ones in your own riding.

The Chairman: That burned down, did it not?

Mr. Hind-Smith: That is the other Holiday Inn. That is not the one that the convention was held in. So it is a long process and we submit to the committee, an unjustified one.

The second highlight issue I want to put in front of you is what I call undue interference in the market place. A specific example, needless to say, is the delayed introduction of legal or licensed pay-television to Canadian subscribers. Again, I want to trace just a bit of history.

It began in 1972, eight years ago, when one of our members applied to the CRTC to introduce a pay-per-channel service to subscribers. The commission deferred the hearing of the application because in its words, "No general policy has been developed."

In 1975, the CRTC issued a position paper on pay-TV and held what it called an issue hearing on the subject. It was followed by another policy statement, but no licensing decision. Pay-television began spreading rapidly in the United States in 1976, and the Minister of Communications announced to us in June of 1976 that pay-television is inevitable. She outlined the government's policy objectives in that area. A year passed. The CRTC held another issue hearing and another negative report on the introduction of pay-television.

What has happened with the introduction now of legislative procedures in two provinces: a continued growth of pay-television involving satellite distribution in the U.S. which spills over the Canadian border and reaches unlicensed earth stations in the northwest, the Yukon Territories and all points in between. The government's response to this, and the evidence is clear, was yet another issue-hearing on the related subjects of extension of service and pay-television, which resulted in—we tried to find the word and we say—the equivocal report of the Therrien committee of July of this year. We make the statement to the members of the committee that this interference with the marketplace has cost the Canadian program production industries about \$100 million a year.

The Chairman: Is that out-of-pocket costs or lost profits?

[Traduction]

de 9 à 11 mois. Je signale ici qu'il s'agit là exactement du type même d'installation relativement simple qu'une personne sans qualification particulière peut aisément assembler et faire fonctionner en moins d'un après-midi, ce que beaucoup de gens font.

En raison de ces attermoissements, les stations TVRO ont proliféré dans tout le pays, non seulement dans les vallées montagneuses de la Colombie-Britannique ou dans les régions éloignées de Terre-Neuve, mais aussi sur le toit du Holiday Inn de Winnipeg ou dans vos propres comtés dans certains cas.

Le président: C'est l'hôtel qui a brûlé n'est-ce pas?

M. Hind-Smith: Non, c'est l'autre Holiday Inn. Il ne s'agit pas de celui dans lequel s'est tenu la convention. C'est donc qu'une longue histoire que nous sommes en train d'exposer au comité, une histoire injustifiée.

Un deuxième problème que je voudrais souligner concerne les interventions illégitimes sur le marché. Je n'ai pas besoin de citer un exemple précis, le retard de la mise en place de la télévision payante pour les abonnés canadiens. Là encore j'aimerais faire un peu d'histoire.

Le problème a été posé en 1972, il y a huit ans, lorsque l'un de nos membres a demandé au CRTC de mettre à la disposition des abonnés un service payant suivant les différentes chaînes. Le conseil a reporté les audiences concernant cette demande parce que, selon ses propres termes, aucune politique générale n'avait été élaborée.

En 1975, le CRTC a publié un document exposant son point de vue sur la télévision payante et a tenu ce qu'elle a qualifié «d'audience en vue de définir les problèmes». Un autre document de politique a suivi mais aucune décision n'a été prise au sujet de la concession de permis. La télévision payante a commencé à se répandre rapidement aux États-Unis en 1975 et le ministre des Communications nous a annoncé en juin 1976 que la télévision payante était inévitable. Elle a alors précisé l'objectif de politique du gouvernement dans ce domaine. Un an a passé. Le CRTC a tenu une autre série d'audiences sur le problème et publié un autre rapport négatif concernant la mise en place de la télévision payante.

On assiste maintenant, avec la mise en place de procédures législatives dans deux provinces, à une croissance continue de la télévision payante transmise par satellite aux États-Unis, qui traverse les frontières canadiennes et atteint les stations terrestres non titulaires de permis dans les Territoires du Nord-Ouest et du Yukon et dans tous les environs. En réponse, le gouvernement s'est encore contenté, la preuve à cet effet est claire, de prévoir des audiences supplémentaires dans les domaines connexes de l'extension du service et de la télévision payante se traduisant finalement par le rapport ambigu, c'est le mot, publié par le comité Therrien en juillet de cette même année. Nous affirmons aux membres du comité que cette intervention sur le marché a coûté environ \$100 millions par an aux industries canadiennes productrices de programmes.

Le président: S'agit-il de sommes déboursées ou de profits perdus.

[Text]

Mr. Hind-Smith: No, no—actual revenues which, under the various proposals we have offered in successive hearings, would be available to the program and production industries.

The Chairman: Lost profit or lost revenue?

Mr. Hind-Smith: Revenues to the program production industries from pay-television.

The Chairman: Well, okay.

Mr. Hind-Smith: We go on to point out we really ask, Who benefits from that kind of interference? We make the point that the program production industry does not; the consumers do not, nor indeed the technology industries themselves.

• 1415

The third issue I would like to address is a confusion that exists in the minds of those of us in the regulated communications industry as to who is responsible for making policy and who is responsible for regulating it. I noticed the interesting exchange you had with the Department of Communications on this in your session last Wednesday evening. I have cited the pay-television example; I could give you two more.

One was—and again I made some reference to it—the reversal by Cabinet of the CRTC decision, a decision that was taken by the CRTC following a very lengthy and thorough public hearing in which all the issues were canvassed under the vigorous procedures the CRTC employs; that was reversed.

The third example was the setting aside by Cabinet of cable television licensing decisions related to four centres in Manitoba in order to permit the Department of Communications to implement a secretly negotiated federal-provincial agreement, the so-called Canada-Manitoba agreement.

The fourth and final issue I would like to highlight, and it is referred to in some more detail in our brief, is that of regulations which may be beyond the statutory mandate of the commission, and I want to refer specifically to the issue of the regulation of cable television rates.

In an appendix to the document we have put in front of you, it is interesting that there was no reference at all to the regulation of cable television rates, and yet by the calculations we make, some 50 per cent of the time and staff of the commission is dedicated to this kind of decision-making, while other more important issues are left unresolved. Our position on rate regulations, simply put, is that cable television is a discretionary service. The consumers' budget and good business practices could provide a satisfactory surrogate for the time-consuming rate regulation with its inherent regulatory lag.

So, Mr. Chairman, I hope we have not abused your time. I wanted to try to highlight those four issues, perhaps as a basis on which we could respond to questions on our brief or questions in your discussion paper.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Hind-Smith. Mr. Pierre Deniger.

[Translation]

M. Hind-Smith: Pas du tout, il s'agit de recettes réelles qui, si l'on avait accepté les différentes propositions que nous avons faites tout au long des audiences, auraient pu bénéficier aux industries de production.

Le président: Perte de recettes ou perte de bénéfices?

M. Hind-Smith: Perte de recettes procurées par la télévision payante aux industries productrices de programme.

Le président: Bien, nous sommes d'accord.

M. Hind-Smith: C'est alors que nous nous demandons véritablement qui profite de ce genre d'intrusion, ce n'est certainement pas l'industrie productrice de programmes ni le consommateur ni le secteur de la technique.

En troisième lieu, je dirai qu'il existe une certaine confusion dans l'esprit des différents membres du secteur réglementé des communications, qui ne savent pas très bien qui est le responsable de l'élaboration des politiques et qui est chargé de les réglementer. J'ai noté avec intérêt l'échange que vous avez eu avec le ministère des Communications sur ce point lors de votre séance de mercredi soir dernier. J'ai cité l'exemple de la télévision payante; je pourrais vous en citer deux autres.

L'un, et je reviens sur ce point, est l'annulation par le Cabinet d'une décision prise par le CRTC à la suite de nombreuses et de longues audiences publiques ayant permis d'examiner avec soin les différentes questions en jeu.

L'autre est l'annulation par le Cabinet de décisions d'octroi de permis de télévision par câble dans quatre centres du Manitoba afin de permettre au ministère des Communications d'appliquer un accord fédéral-provincial négocié en secret que l'on a appelé l'accord Canada-Manitoba.

Le quatrième point que je voudrais mentionner pour finir, et dont on parle de manière assez détaillée dans notre mémoire, porte sur le type de réglementation qui ne relève pas nécessairement du mandat légal du Conseil. Je veux parler plus précisément de la question de la réglementation des tarifs de télévision par câble.

Il est intéressant de noter que dans l'annexe au document que vous avez en face de vous, on ne parle absolument pas de la réglementation des tarifs de télévision par câble alors que, d'après nos calculs, le Conseil consacre à ce type de prise de décision quelque 50 pour cent de son temps et de son personnel alors que d'autres questions importantes sont laissées sans solution. Notre position en matière de réglementation des tarifs consiste à dire simplement que la télévision par câble est un service facultatif. Le budget des consommateurs ainsi que de bonnes pratiques commerciales permettraient de remplacer avantageusement une longue procédure de réglementation des tarifs.

J'espère, monsieur le président, que nous n'avons pas abusé de votre temps. Je suis heureux d'avoir pu préciser ces quatre points qui nous permettront de répondre aux questions posées dans votre mémoire ou dans votre document de discussion.

Le président: Je vous remercie M. Hind-Smith. M. Pierre Deniger.

[Texte]

Mr. Deniger: First let me say that I think your brief is well-made and you certainly present a good case. I am interested though in a few comments on regulatory lag depending very much on Cabinet appeals. I think, having worked before I was a member of Parliament in a regulatory agency which was the CTC, regulatory lag is not an unheard of complaint, but I also feel that there are two types of regulatory lag. Am I correct that the one you basically are upset with is the length of time before a final decision is rendered, versus the adaptation of the agency or the departments involved in putting together regulations that meet the modern space-age?

Mr. Hind-Smith: It is primarily in two areas. One is the exercise of the mandate of the CRTC in this case to move things along in response to, for example, Section 3(j) of the Broadcasting Act, to be responsive to technological and scientific innovation. The other, which we do not make a great point of in the oral, but we have made a point of in the written submission, is the time lag in the submission of an application by a licensed member of our industry and the time it takes the CRTC to deal with it, which is measured not in a matter of months, but in a matter of years.

Mr. Deniger: The first is the one that deals with modernization or putting the regulations at par with the time-frame. What do you think is the solution, because we often have heard here that there is simply was not enough consultation and usually it is the opposite? Sometimes we told by people who come here that there are too many regulations too fast, and people complain that there is not prior consultation. In your case, is there prior consultation, and indeed, is that consultation satisfactory, and is that one of the reasons why the process is slow?

• 1620

Mr. Hind-Smith: We certainly, in the specific issues we outlined, have not lacked for the consultation process. If I do not have enough opportunity to say so, we welcome and salute the consultative processes insofar as supplied by the CRTC.

There does seem to be almost a paralysis in decision-making at the CRTC. How that is solved—I wish I could help you with a very specific suggestion.

The Chairman: That is what is what we would like.

Mr. Hind-Smith: I feel, were I a member of the commission, I could decide the issue pretty damn fast.

The Chairman: You would like to be appointed to the commission, is that it?

Mr. Hind-Smith: I am not seeking the nomination of this committee to the commission, no, but I could certainly decide that issue.

Mr. Deniger: Do you feel that the complexity or the sensitivity of the issue is the reason why it takes so long?

[Traduction]

M. Deniger: Laissez-moi vous dire tout d'abord que votre mémoire est à mon avis bien rédigé et tout à fait convaincant. Je relève toutefois avec intérêt certaines observations concernant le fait que les retards apportés à la réglementation dépendent dans une large mesure des appels portés devant le Cabinet. Avant d'être député, j'ai travaillé au sein d'un organisme de réglementation, soit la CCT, et en cette qualité je peux dire que l'on entend souvent des plaintes concernant les retards de la mise en place de la réglementation, tout en estimant que ces retards sont de deux types. Ai-je raison de penser que celui qui vous inquiète tout particulièrement est la longueur du délai nécessaire pour qu'une décision définitive soit rendue, permettant à l'organisme ou au ministère concerné de mettre au point des règlements adaptés à notre époque moderne.

M. Hind-Smith: Il y a principalement deux types de retard. L'un est l'exercice du mandat du CRTC, dans le cas qui nous occupe le temps qu'il faut pour répondre par exemple à l'article 3(j) de la Loi sur la radiodiffusion et pour s'adapter à l'évolution technique et au progrès scientifique. L'autre type de retard, dont nous avons davantage parlé dans notre mémoire écrit que lors de notre présentation orale, et le délai qui s'écoule entre le moment où un membre licencié de notre industrie présente une demande et le moment où le CRTC y répond, ce délai ne se mesurant pas en mois mais en années.

M. Deniger: Le premier type de retard concerne la modernisation ou la mise à jour des règlements. Quelle est selon vous la solution, étant donné que l'on nous l'a dit souvent qu'il n'y a pas assez de consultation et qu'en règle générale c'est le contraire qui se passe. Parfois on nous dit que l'on réglemente trop et trop vite sans faire aucune consultation préalable. Peut-on parler dans votre cas de consultation préalable et cette consultation est-elle satisfaisante? S'agit-il là d'une des raisons expliquant la lenteur du processus?

M. Hind-Smith: Dans le cas présent on ne peut pas dire que l'on n'a pas été consulté. Je ne le dirais jamais assez, nous accueillons avec plaisir le processus de consultation mis à notre disposition jusqu'à présent par le CRTC.

La difficulté est qu'il semble y avoir une quasi paralysie du processus de prise de décision au sein du CRTC. J'aimerais pouvoir vous apporter une solution à ce problème.

Le président: Quelle serait-elle selon vous?

M. Hind-Smith: Si j'étais membre du Conseil, je pense que je pourrais résoudre le problème très rapidement.

Le président: Vous aimeriez être nommé au sein du Conseil, c'est cela?

M. Hind-Smith: Je ne cherche pas à être nommé au sein du Conseil par le Comité, il ne reste pas moins que je pourrais résoudre le problème facilement.

M. Deniger: Ne pensez-vous pas que la complexité ou la sensibilité du problème explique la lenteur avec laquelle on procède?

[Text]

Mr. Hind-Smith: There is no question, Mr. Deniger, that it is an issue; that by inviting the extensive consultative process, the commission has invited waves and counterwaves, so they have accumulated so much information, without apparently the appetite to say, Well, this argument persuades us, and that argument does not persuade us, to proceed to decision-making. It is almost as though over-consultation has caused the paralysis. That may seem like a paradox when I have said to you that I believe in the consultative process.

Mr. Deniger: I would like to deal now with your policy-making versus regulations. You say basically that you are wondering whose role it is. I say, to me, it is quite clear in my mind that it is Cabinet's and it is the department's role versus the regulatory tribunal. I am not sure that I understand your sensitivity to the decisions that were appealed to the Cabinet and reversed by Cabinet.

Mr. Hind-Smith: Let me make two observations if I may. The point I made in my oral was that the process of reversal of a CRTC decision by Cabinet really seemed to offend due process, especially after the CRTC had held an extensive hearing, had canvassed a variety of views, and then, within the secrecy of Cabinet, without reason, it is overturned. I do not think that is a proper process. Now, that is not to say that I have any difficulty with the prerogative of the executive branch of government acting through Cabinet, the Governor in Council, to state policy objectives, subject perhaps to one or two cautions. I think there should be, within the power to direct, certain safeguards—safeguards either through requesting, as has been done, an open agency like the CRTC to hold a public hearing to examine the issue, or the referral to Parliament for discussion, in which Parliament would be invited to express its view as to whether that is a proper exercise of the mandate and legislation.

Mr. Deniger: I have great difficulty with that because I think an administrative tribunal is not a judicial tribunal, although it is set by certain rules of common law, and that if we take away policy-making from the Cabinet and Parliament, I think it is very serious. I think that should be set by Cabinet and if, indeed, the administration of such policies which is then left to the regulatory agencies is deficient with what the intent of the legislator was, or Cabinet, then I think Cabinet should move in.

• 1425

Having been in a position where, indeed, I was in a regulatory agency, having been in a position where I was a counsel also for transportation people—well, actually, for Bell—I must say that I disagree with that completely, but that is for me, Mr. Chairman.

Mr. Kane: Mr. Chairman, if I could just follow up on that, one thing that I was interested in was the safeguards you

[Translation]

M. Hind-Smith: Il n'y a aucun doute, monsieur Deniger, qu'il s'agit là d'un problème qui, du fait des nombreuses consultations, a soulevé de nombreuses vagues et que le conseil a accumulé une quantité énorme d'informations sans avoir le courage apparemment de dire: «Cet argument est convaincant, celui-là ne l'est pas et je prends telle ou telle décision». On pourrait presque dire que l'excès de consultation a paralysé la prise de décision. Cela semble paradoxal lorsque l'on sait, je vous l'ai dit, que je crois fermement au processus de consultation.

M. Deniger: Je voudrais me référer précisément maintenant à l'opposition que vous faites entre l'élaboration des politiques et la réglementation. Vous me dites en quelque sorte que vous ne voyez pas clairement quelles sont les différentes responsabilités. Il me semble quant à moi qu'il y a là une opposition entre le rôle du Cabinet et du ministère d'une part et du tribunal réglementaire d'autre part. Je ne suis pas sûr de bien comprendre votre appréciation des décisions dont on a fait appel auprès du Cabinet et qui ont été infirmées par celui-ci.

M. Hind-Smith: J'aimerais faire deux observations. Je dis dans mon exposé que le fait que le Cabinet ait infirmé une décision du CRTC semblait être contraire au cours normal de la justice, compte tenu tout particulièrement du fait que le CRTC avait tenu de nombreuses auditions, passé en revue tout éventail d'opinions pour se voir réfuter, sans raison, par le Cabinet. Je ne pense pas que ce soit la marque d'un bon fonctionnement de nos institutions. Je ne veux pas dire par là que je ne reconnais pas à l'exécutif le droit de fixer des objectifs de politique par l'intermédiaire du Cabinet ou du Gouverneur en Conseil. Je ferai simplement une ou deux réserves. J'espère que l'on devrait prévoir certaines garanties en demandant par exemple, comme on l'a fait, qu'un organisme ouvert à tous tel que le CRTC tienne des audiences publiques pour examiner une question publique ou que l'on en réfère au Parlement qui, lors d'une discussion, serait invité à dire si le mandat ou la législation sont convenablement appliqués.

M. Deniger: Je peux difficilement me ranger à votre avis étant donné que je pense qu'un tribunal administratif n'est pas un tribunal judiciaire même s'il est régi par un certain nombre de règles de common law. Une telle façon de procéder enlèverait au Parlement et au Cabinet le pouvoir de prendre les décisions, ce qui est grave. À mon avis, les politiques doivent être fixées par le Cabinet et, lorsque l'administration de ces politiques confiées dans la pratique aux organismes de réglementation laisse à désirer et ne correspond plus à l'intention première du législateur ou du Cabinet, je pense que le Cabinet doit alors intervenir.

J'ai déjà fait partie d'un organisme de réglementation, j'ai déjà été conseiller dans le secteur des transmissions, pour le compte de Bell pour être plus précis, et je dois dire à ce titre que je suis totalement en désaccord avec vous sur ce point. Mais il ne s'agit que de mon avis personnel, monsieur le président.

M. Kane: Monsieur le président, j'aimerais ajouter sur ce point que j'ai relevé avec intérêt les garanties que vous aime-

[Texte]

would build into a Cabinet directive also, Mr. Hind-Smith. I am wondering whether you would see a Cabinet directive on a specific issue as opposed to a general policy matter.

Mr. Hind-Smith: I would prefer that it be limited to the general policy matters with some limitations in the statute. I think that we have been invited from time to time to participate in discussions of new telecommunications legislation, I guess most recently, Bill C-16. There has been in the various evolutions of the new telecommunications legislation, significant changes from the first introduction of the bill, which gave the Governor in Council virtually unilateral powers to direct, and, due to representations that we and I am sure others have made within the Association of Broadcasters and reflected most recently in the proposals that have now been drafted by the previous government, there were some protections built in for parliamentary scrutiny or overview.

Mr. Deniger: There is a fine line, indeed, between the Cabinet setting *ad hoc* policy as it goes, and having a tribunal, basically a court, to determine what the policy should be. Then, if you have to choose one side or the other, I guess I am willing to take the risk of Cabinet involvement to a court of record determining what the policy should be. However, that is just a disagreement we have, I think.

Mr. Kane: Well, let me speak in a hypothetical way about...

Mr. Hind-Smith: Excuse me, I hope Mr. Deniger does not read me as saying that I am opposed to the power of direction.

Mr. Deniger: No, no, I understand that, but there is a fundamental question and you ask it, basically, in your notes: Who should have the leadership in policy making? I think that, if I have to choose, I would go Cabinet.

Mr. R. Buchan (Canadian Cable Television Association): I think, Mr. Chairman, if I might just add, our brief makes a distinction between what we might refer to as a negative leadership through a power to rescind a decision or to turn back a decision, as is the case under the Broadcasting Act, as opposed to a positive power of direction. We have treated those two questions quite separately and come down negatively with regard to the power of reversal or setting aside the decision, or vary and rescind, as it is in the case of the National Transportation Act, and in favour of a positive power of direction subject to statutory limitations with regard to such things as Mr. Kane has indicated. That would be the issue of a licence to a particular individual, or the rates to be set in a particular case. It is really a negative versus a positive policy instrument that we are talking about, I think.

Mr. Kane: That is what I am getting at. How particular can we get? Let us choose the pay-television issue, for example. Could you foresee the policy direction being as specific as:

[Traduction]

riez voir par ailleurs, M. Hind-Smith vis-à-vis des directives du Cabinet. Je me demande si vous aimeriez que les directives du Cabinet s'en tiennent à des questions précises et non à des questions de politique générale.

M. Hind-Smith: J'aimerais que l'on s'en tienne aux questions de politique générale en prévoyant certaines limites légales. Nous avons été invités à intervalles réguliers à participer aux discussions concernant la nouvelle législation sur les télécommunications; dernièrement je pense qu'il s'agissait du Bill C-16. Les différentes rédactions du projet de loi sur les télécommunications ont subi des changements significatifs depuis le premier dépôt du bill, qui ont eu pour effet de donner pratiquement tous les pouvoirs d'initiative au Gouverneur en Conseil et, à la suite des demandes présentées par nous-mêmes et, je suis sûr, par d'autres membres de l'Association des radiodiffuseurs et qui se sont traduites récemment par les propositions rédigées par le gouvernement précédent, un certain nombre de clauses de sauvegarde ont été élaborées et soumises à l'attention du Parlement.

M. Deniger: La ligne de démarcation entre l'établissement d'une politique *ad hoc* par le Cabinet, telle que celle qui nous occupe, et la détermination de la politique à suivre par le tribunal soit, en fin de compte, une cour, est très floue. S'il faut donc choisir une solution, je préfère courir le risque de l'intervention du Cabinet plutôt que de demander à une cour de déterminer la politique à suivre. Toutefois, ce n'est là qu'un sujet de désaccord entre nous, je pense.

M. Kane: Et bien, supposons...

M. Hind-Smith: Excusez-moi de vous interrompre mais je ne voudrais pas que M. Deniger croie que je suis opposé au pouvoir d'initiative du Cabinet.

M. Deniger: Non, non, je vous comprends parfaitement. On a posé cependant une question fondamentale dans vos notes qui est en quelque sorte la suivante: Qui doit avoir l'initiative des prises de décision? Je pense que si l'on doit choisir c'est au Cabinet que l'on doit faire appel.

M. R. Buchan (Association canadienne de la télévision par câble): J'aimerais préciser un point dont on parle dans votre mémoire, monsieur le président, c'est qu'il convient d'établir une distinction entre ce que l'on pourrait appeler un pouvoir de direction négatif, qui consiste à annuler ou à infirmer qu'une décision, comme c'est le cas en vertu de la Loi sur la radiodiffusion, et un pouvoir positif de direction. Nous avons traité séparément de ces deux questions et notre jugement est négatif en ce qui concerne le pouvoir d'infirmer, d'annuler, de modifier ou de reporter une décision, comme c'est le cas dans la Loi nationale sur les transports, et positif en ce qui a trait au pouvoir de direction positif soumis à des imitations légales sur des sujets tels que ceux dont a parlé M. Kane. Il pourrait s'agir du permis concédé à une personne en particulier ou des tarifs établis dans un cas précis. Je pense que le problème porte en fin de compte sur la distinction à établir entre un instrument négatif et un instrument positif d'élaboration des politiques.

M. Kane: C'est là que je voulais en venir. Jusqu'où allons-nous établir des distinctions? Prenons par exemple le problème de télévision payante. Pouvez-vous envisager que l'on soit

[Text]

There shall be pay-television, and then the particular decisions are the licensing decisions which Cabinet could not determine? Could you see the policy direction being so specific that it would say that CRTC implements pay-television?

Mr. Hind-Smith: I think that power, if I understand it correctly, does not exist under the Broadcasting Act. It would exist under Bill C-16, and as such, we would be happy to see it exercised in that particular case.

Mr. Kane: Yes. That is my point, though. You are saying that the policy direction could be as specific as a particular issue short of a particular licensing decision.

Mr. Hind-Smith: Correct. I think the argument is that there is a certain mandate that a regulatory authority has, and the argument Mr. Deniger I am sure would put forward is that, in exercising that limited mandate, the regulatory authority may not be aware of other matters of national concern, or other impacts and so on. Clearly on the basis of our representation on pay-television, we would argue that other matters over which the Governor in Council through the minister would have a right to say should be said.

• 1430

The Chairman: Mr. Berger, do you have a follow-up on this?

Mr. Berger: No, not at this time, Mr. Chairman.

The Chairman: Howard Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): I am sorry I was not present for your presentation, sir. I have read it and I previously read your brief.

I often complain about having to travel from my constituency in Halifax West to Ottawa and all the difficulties that entails, and people say, You knew where the nation's capital was when you ran for office. In the same sense, one has less sympathy perhaps for those involved in cable television because you knew what the situation and the rules were when you got into business. It is a little difficult for persons like myself to try and cope and deal with some of the technical problems that you have.

I have heard presentations from your organizations and others in terms of some of the specific problems you have, but I think that underlines the whole problem in the regulatory field. How do you incorporate regulation into the activity such as your own with a concept of justice and fair play the public can recognize? That is what makes it very difficult for me to face you and say, Are you being fairly dealt with by the regulatory body that has jurisdiction over you, in this case the CRTC?

Have you any suggestions to make along the lines of what you are looking for, what you think your right is in facing government, bearing in mind the fact that you have a very special licence without which you cannot operate, and bearing in mind the fact that many Canadians think that you have been granted a privilege that has been denied others who

[Translation]

suffisamment précis pour déclarer que l'on va établir la télévision payante et enlever ensuite au Cabinet les décisions concernant l'octroi d'un tel permis. Pouvez-vous envisager que le pouvoir de direction des politiques soit précis au point que l'on puisse dire que le CRTC va mettre en application la télévision payante?

M. Hind-Smith: Je pense, si je ne me trompe pas, que ce pouvoir n'existe pas en vertu de la Loi sur la radiodiffusion. Il existera en vertu du Bill C-16 et, à ce titre, nous serions heureux qu'il s'exerce dans ce cas particulier.

M. Kane: Oui, C'est bien ce que je veux démontrer. Vous déclarez que le pouvoir de direction des politiques peut être très précis sur un point particulier sans toutefois pouvoir aller jusqu'aux décisions de concession des permis.

M. Hind-Smith: C'est exact. Je pense que l'argument est que l'organisme chargé de la réglementation a un certain mandat, et je suis sûr que M. Deniger dirait qu'en exerçant ce mandat limité, l'organisme de réglementation risque de ne pas tenir compte de questions d'intérêt national, des différentes répercussions, etc. En se fondant sur votre exemple de la télévision payante, nous soutiendrons sans ambiguïté que le Gouverneur en Conseil, par l'intermédiaire du ministre, devra être autorisé à dire tout ce qu'il a à dire sur le sujet.

Le président: M. Berger, avez-vous autre chose à dire à ce sujet?

M. Berger: Non, pas pour l'instant Monsieur le président.

Le président: Howard Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je suis désolé de ne pas avoir pu assister à votre exposé, monsieur. J'ai lu sa transcription et j'ai auparavant lu votre mémoire.

Je me plains souvent de l'éloignement de mon comté d'Halifax Ouest et d'Ottawa et des nombreux déplacements que cela suppose. On me répond en disant: «Vous saviez où se trouvait la capitale du pays lorsque vous vous êtes présenté aux élections». De la même manière, il nous est difficile de plaindre les gens de la télévision par câble car ils savaient qu'elle était la situation et les règlements lorsqu'ils sont entrés dans le secteur. Des gens comme moi éprouvent certaines difficultés à comprendre certains problèmes techniques que vous pouvez avoir.

J'ai entendu les exposés des organisations du secteur et de l'extérieur qui nous exposent les difficultés précises que vous rencontrez. Mais je pense que vous ne faites que souligner le problème général de la réglementation. Comment réglementer des secteurs tels que le vôtre en respectant des principes de justice et d'équité que le public soit à même de reconnaître? Voilà pourquoi il m'est difficile de vous demander: «Pensez-vous que l'organisme de réglementation qui vous régit, soit le CRTC, vous traite équitablement?

Avez-vous des propositions à faire? Qu'est-ce que vous attendez des pouvoirs publics? Quels sont selon vous vos droits vis-à-vis du gouvernement, en tenant compte du fait que vous bénéficiez d'un permis très spécial sans lequel vous ne pourriez opérer et qui est considéré par nombre de canadiens comme un privilège refusé à d'autres personnes qui aimeraient en bénéfi-

[Texte]

would perhaps want the same authority to carry on that activity? Is there any kind of generality that you can provide to us as to how a parliamentarian copes with this situation?

Mr. Hind-Smith: I would like if I may, Mr. Crosby, to make two or three comments on that.

Your first observation, if I may, was that when we entered this business we knew the rules. In fact that is not really true, because the Broadcasting Act of 1968, the statute which governs our activities, was superimposed over a nascent industry, and many people did not expect to be enmeshed in a statute like the Broadcasting Act.

Secondly, do I believe we have been fairly dealt with? I do not think our members would wish to launch a major argument that they had not been fairly dealt with, nor would I.

Now, as to suggestions we would make, I think that the regulatory authority—in this case the CRTC—lags well behind the public demand for services which cable is capable of delivering. The CRTC has interpreted its mandate to protect older technologies: the technology of over-the-air broadcasting, at the expense of the consumer, and has tended to stifle innovation and to restrict the delivery of services with which cable wishes to deliver and can.

So that the specific suggestion I would make and I have made is that the CRTC, as the FCC in the United States, should look much more seriously at the de-regulation of the industry to accommodate consumer needs.

The Chairman: What do you mean by “de-regulation”, Mr. Hind-Smith?

• 1435

Mr. Hind-Smith: Well, I can give you two or three specific examples both in Canada and the U.S. A Canadian example is a fairly recent one of some rate de-regulation or simplification procedures adopted by the CRTC for smaller cable systems, and those serving less than 3,000 subscribers.

The Chairman: It is not de-regulation, it is simplified.

Mr. Hind-Smith: It is greatly simplified. In fact, it does not even need to go to the public hearing process at all. The CRTC still maintains the right to oversee, whatever right it claims to have. It reserves the right to exercise it in a rate proceeding with cable.

The U.S. example that I think of is the lifting of restrictions on the importation of distant signals in the United States market places. The U.S. cable operators have been under equally severe strictures by the FCC. The FCC conducted a major economic inquiry into the relationship with cable and broadcasting and concluded, and I thought I had brought the

[Traduction]

cier?» Pouvez-vous nous indiquer de manière générale qu'elle est, selon vous, la façon dont le Parlement doit s'attaquer au problème?

M. Hind-Smith: Si vous me le permettez, M. Crosby, je vous apporterai deux ou trois éléments de réponse à ce que vous venez de dire.

Votre première observation a été de dire, si je ne me trompe, que nous connaissions les règles du jeu lorsque nous sommes apparus sur le marché. En fait, ce n'est pas entièrement vrai, étant donné que la Loi sur la radiodiffusion de 1968, qui régit nos activités, a été plaquée sur une industrie naissante et nombre de gens ne s'attendaient pas à être régis par une loi telle que la Loi sur la radiodiffusion.

En second lieu, vous me demandez si je pense avoir été traité de manière équitable? Je ne pense pas que nos membres, ni moi-même, puissent véritablement soutenir n'avoir pas été traités équitablement.

Passons maintenant aux propositions. J'estime que l'organisme de réglementation, en l'espèce le CRTC, reste très en arrière de la demande publique de services que l'industrie de la transmission par câble est capable de fournir. Le CRTC a interprété son mandat comme étant celui de la protection des vieilles techniques, celles qui privilégient la radiodiffusion par la voie des airs au détriment du consommateur et qui ont tendance à étouffer l'innovation et à restreindre la fourniture d'un service que l'industrie des transmissions par câble veut et peut fournir.

La proposition précise que j'aimerais faire, et que j'ai déjà faite, vise à faire en sorte que le CRTC, comme l'a fait le FCC aux États-Unis, s'efforce davantage de réduire la réglementation de l'industrie afin de tenir compte des besoins du consommateur.

Le président: Qu'entendez-vous par réduire la réglementation? M. Hind-Smith.

M. Hind-Smith: Je vous donnerai deux ou trois exemples précis tirés du Canada et des États-Unis. L'exemple canadien est assez récent et concerne un certain abandon de la réglementation ou une simplification des procédures adoptées par le CRTC dans le cas des systèmes de transmission par câble de petite taille et de ceux qui desservent moins de 3,000 abonnés.

Le président: Il s'agit d'une simplification et non d'un allègement de la réglementation.

M. Hind-Smith: Il s'agit d'une très grande simplification. En fait, les assujettis n'ont même pas à se soumettre à des audiences publiques. Le CRTC conserve un pouvoir de supervision, quels que soient les droits qu'il puisse avoir. Il se réserve le droit de l'exercer vis-à-vis des sociétés de distribution par câble en matière de procédure d'établissement des tarifs.

L'exemple américain auquel je pense est celui de l'allègement des restrictions à l'importation des communications à distance sur les marchés des États-Unis. Les exploitants de câble étaient jusque-là soumis aux États-Unis à des restrictions tout aussi sévères de la part du FCC. Après avoir procédé à une grande étude économique des relations entre le câble et la

[Text]

quote along but I realize I have not now, a memorable quote to the effect that the benefits to the consumer of additional service by cable would seem to override any suggestion of danger to the existing technology of over-the-air broadcasting. Those are two examples which spring to mind of de-regulatory moves.

A third one from the U.S. was the lifting of restrictions on the licensing of TVRO, which has resulted in a major explosion of new entertainment sources in the U.S., and I do not think, if I may say, that there is any evidence of which I am aware that other industries have been particularly damaged by that.

The Chairman: Is it a question of the industry being damaged, or the so-called public interest being harmed?

Mr. Hind-Smith: Well, in answer to Mr. Crosby's question, I think the public is being more harmed now by the restrictions that exist on the activities of cable television than they would be if they were relieved of those restrictions, and the very fact that citizens in literally hundreds of communities have chosen to absent themselves from the regulated system by the employment of TVROs for their own use indicates that they are not altogether satisfied with the restrictions that exist on them.

There is indeed, if I may say, Mr. Chairman, a very real danger that unless some of the restrictions on cable television are lifted, people will absent themselves. They will just simply say, Well we do not need cable television; we do not need the guarantees that are provided for French services in Toronto, or English services in Quebec City, or a community channel, or a digital channel; we will simply watch on our own TVRO and let the CRTC make regulations that apply to the rest of you.

The Chairman: We could always outlaw TVROs.

Mr. Hind-Smith: Well, it would be quite a test of political will, I would suggest, Mr. Chairman.

Mr. Kane: Mr. Hind-Smith, we have been looking at this in a process sense, and . . .

Mr. Crosby (Halifax West): As a matter of fact, for the record, Mr. Chairman, you joined in after I asked the question, and I want to go back to my original thoughts and ask about my original question.

The Chairman: I am sorry. I did not mean to interfere. Maybe you could continue now. I am sorry.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me make myself clear, Mr. Hind-Smith, and I say this unashamedly. I cannot deal personally, I do not know about our great chairman, with the specifics of CRTC regulation as it affects an industry like cable television. I deal of necessity in generalities.

What are your problems? What is the mischief that you see in the operation of the CRTC from your point of view, and how does that project onto the broader stage of government regulation? You obviously are not entirely satisfied, as a

[Translation]

radiodiffusion, le FCC a conclu, je pensais avoir les citations exactes, mais ce n'est pas le cas, en disant que les bénéfices procurés au consommateur par un service de câble supplémentaire semblait devoir compenser largement l'éventuel préjudice causé à la radiodiffusion par la voie des airs. Ce sont là les deux exemples qui me viennent immédiatement à l'esprit lorsque l'on parle d'allègement de la réglementation.

Un troisième exemple qui nous vient des États-Unis est la suppression des restrictions imposées à l'octroi de permis des stations TVRO, ce qui a entraîné une véritable prolifération de nouvelles stations d'animation aux États-Unis. Je peux dire en outre que je n'ai pas connaissance d'un préjudice qui aurait pu être causé à d'autres industries à la suite des initiatives.

Le président: Doit-on s'occuper du préjudice causé à l'industrie ou de l'intérêt public?

M. Hind-Smith: Pour répondre à la question de M. Crosby, je pense que le public a plus à souffrir aujourd'hui des restrictions imposées aux activités de la télévision par câble que d'une suppression éventuelle de ces restrictions. Le fait même que les citoyens appartenant à des centaines de communautés différentes ont choisi de se retirer du système réglementé et de se servir de leur propre TVRO montre qu'ils ne sont pas totalement satisfaits des restrictions imposées.

A moins que les restrictions imposées à la télévision par câble ne soient supprimées, j'estime que l'on court véritablement le danger, monsieur le président, que les gens se retirent du système. Il ne faut pas se contenter de dire: «Nous n'avons pas besoin de la télévision par câble. Nous n'avons pas besoin des garanties que procure un service en français à Toronto ou un service en anglais à Québec, ni des chaînes communautaires, ni des chaînes digitales. Les gens vont se contenter de regarder leur propre TVRO et laisser le CRTC réglementer le reste à notre intention.

Le président: On peut toujours interdire l'usage des TVRO.

M. Hind-Smith: Je pense, monsieur le président, qu'il s'agirait là d'un bon test politique.

M. Kane: M. Hind-Smith, nous avons jusque-là examiné les façons de procéder, et . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous signale monsieur le président que votre intervention est postérieure à ma question et j'aimerais revenir au problème que j'ai posé à l'origine.

Le président: Excusez-moi, je ne voulais pas vous interrompre. Vous pouvez continuer.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aimerais me faire comprendre clairement, M. Hind-Smith, et je le dis sans arrière-pensées. Je ne suis pas au courant personnellement, je ne sais pas si c'est le cas de notre cher président, des différents points précis de la réglementation du CRTC qui s'appliquent à l'industrie de la télévision par câble. Je dois m'en tenir nécessairement à des généralités.

Quels sont vos problèmes? Quels sont les dangers de l'intervention du CRTC dans le cadre de votre exploitation et, de manière générale, du point de vue de la réglementation gouvernementale? De tout évidence, vous n'êtes pas totalement satis-

[Texte]

representative of the cable television industry, with the regulatory authority that has been exercised over you.

• 1440

You cannot get into a nits and lice situation. There are little matters that are going to be of concern to you. What do you see is the problem? Is the CRTC in terms of its membership, the kind of people that are on the CRTC, unaware of your problems? Do they not grasp the fact that you are in business and have to appeal to the public and make your way in your own field in competition, as you say, with other alternatives for the viewer? How do you see them? This is an opportunity, let me say, for you to express the concern you may have in a more general way. We are not going to solve the problem of a cable television station in Northern Ontario that has not got as many viewers and are not getting as good a fee-structure as it requires. We are here to say, Look, what the heck is the CRTC all about? Do they know anything about cable television, or are they a bunch of political hacks that are incapable of governing, or what?

Mr. Hind-Smith: You have handed me a valued opportunity, and I hope I can treat it both carefully and respectfully. I would not use your word "mischief". I would say that the single overriding complaint I would have with the CRTC is its limited view of the potential of the traditional broadcasting system and the view that the existing broadcasting system should be over-protected at the expense of the potential of the new telecommunications system, of which cable television is a contributive part.

The CRTC is, in the public mind, I think not a popular agency, and I think there is some justification, because it has too often sought to restrict viewer choice rather than to allow it to expand. I think in your own constituency, a good example is that the people of Halifax were long denied the same rights as people in other parts of Canada to receive the full availability of signals. Now, why? Because of representations made by other participants in the broadcasting system that their business, that of over-the-air broadcasting, is alleged by them to be subject to damage as a result of cable television.

I think the proper view of the commission should be to give greater consideration to what the consumer need is and what consumer desires are. That is a rather long answer. I hope a responsible one, but it is a sincerely meant one.

Mr. Crosby (Halifax West): I think you are being very responsible in your response because, perhaps I am prepared to say it, the CRTC, not only in the situation you describe in Halifax, but elsewhere across Canada, has identified itself as "butt-in-ski" organization, an organization, particularly in the cablevision field, that accomplishes little or nothing. Once it grants jurisdiction, once it grants a licence, many would say—and I am one of them—that the cable television operation should be given full reign to capture its market with fair ground-rules in terms of its competitions. However, my views of the CRTC do not matter so much as how you characterize the difficulty.

[Traduction]

fait, à titre de représentant de l'industrie de la télévision par câble, de la réglementation que l'on vous a imposée.

Il ne s'agit pas de couper les cheveux en quatre, je suis sûr qu'un certain nombre de questions doivent véritablement vous préoccuper. Quel est selon vous le problème? Les gens du CRTC sont-ils incapables de percevoir vos difficultés? Ne comprennent-ils pas le fait que vous êtes une entreprise qui doit faire appel au public et disputer le marché à d'autres moyens de diffusion concurrents? Comment les considérez-vous? Vous avez l'occasion, laissez-moi vous le dire, d'exprimer les craintes que vous pouvez avoir d'une manière plus générale. Il ne s'agit pas pour nous de résoudre le problème d'une station de télévision par câble du nord de l'Ontario qui n'a pas suffisamment d'abonnés et dont les tarifs ne sont pas aussi bons qu'elle le désire. Nous sommes là pour vous demander ce qu'est véritablement le CRTC? Ses représentants savent-ils ce qu'est la télévision par câble ou leur ambition politique les empêche-t-elle d'administrer quoi que ce soit?

M. Hind-Smith: Votre question m'offre une possibilité de réponse exceptionnelle et j'espère que je pourrai le faire avec toute l'attention et le respect nécessaire. Je ne reprendrai pas le terme de «danger». Je dirai simplement que le grand reproche que l'on peut faire au CRTC est sa conception étroite du potentiel offert par le système de radiodiffusion traditionnel et de la nécessité de le surprotéger au détriment des nouveaux systèmes de communication dont fait partie le système de transmission par câble.

Je ne pense pas que le CRTC soit très populaire dans le public et j'estime que cela est justifié en partie parce qu'il a trop souvent cherché à restreindre les choix offerts aux téléspectateurs au lieu de les multiplier. Votre comté en est un bon exemple puisque les habitants d'Halifax se sont vus pendant longtemps refuser les mêmes droits de réception que dans les autres régions du Canada. Pour quelle raison? Parce que les autres représentants du système de radiodiffusion font valoir que leur entreprise, leur système de radiodiffusion par la voie des airs est susceptible de subir un préjudice du fait de la concurrence de la télévision par câble.

A mon avis, le Conseil devrait tenir compte davantage des besoins et des désirs du consommateur. J'ai été un peu long. J'espère m'être exprimé de manière responsable et je peux vous assurer l'avoir fait avec une totale sincérité.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous vous êtes exprimé de manière très responsable car j'irais jusqu'à dire que le CRTC, non seulement dans le cas que vous citez au sujet d'Halifax mais aussi ailleurs au Canada, s'est révélé être une «Tour d'ivoire», tout particulièrement dans le domaine de la télévision par câble, qui ne fait rien ou pas grand chose. Nombre de gens diront, je suis un de ceux-là, qu'une fois délimité son domaine de compétence, une fois les permis accordés, la télévision par câble devra pouvoir librement se tailler un marché en respectant des règles de saine concurrence. Cependant, mon opinion au sujet du CRTC a moins d'importance que la façon dont vous caractérisez la difficulté.

[Text]

You have told us what the difficulty is. How do you resolve it? Is it personnel? Again, do you restructure the personnel; do you include a different process, or do you just cut out all the rules they seek to impose upon the operation which basically is a company-to-person activity?

Mr. Hind-Smith: I think through you, Mr. Chairman, Mr. Crosby, that we would not quarrel with the personnel. I think they are honest people trying to exercise the stated mandate they see in the objectives of broadcasting in Section 3.

• 1445

I think it relates more to the more innovative and courageous execution of that mandate, as has happened, for example, with the Federal Communications Commission that did choose deliberately to place the consumer interest as its highest concern, and said so. Very seldom do you see references to that in my recollection of CRTC decisions. One has constantly to demonstrate what damage you may or may not do to existing business undertakings and existing technologies. I think it would be preferable if the CRTC encouraged people to show what the public benefit would be.

Mr. Crosby (Halifax West): I think you have answered my question in another way. They may have put consumer interest paramount, but the interpretation by the CRTC of what is in the consumer interest may be open to serious question, and that is the failure of the system: the fact that the CRTC, without any public connection, can interpret what is the consumer interest.

However, let me just leave you with this remark: That is not true; they do not look after the consumer interest. They do not know what the consumer interest is and that is what the failure of the system is. They have no relationship to the consumer. They may complain, they may be excusing their action as being in the consumer interest, but they have no idea what is in the consumer interest. In fact, the example you point out of not allowing access to CBS in the metropolitan Halifax area is an example of their pretending or claiming to act in the consumer interest. Let us leave it at this: That your industry is an excellent example of over-regulation by government without any real mandate from anybody as far as I am concerned.

Mr. Hind-Smith: I think, through you, Mr. Chairman, I find one other comment worth making. People remark on the fact that the Broadcasting Act of 1968 was passed by Parliament, I think with only one dissenting vote. It is one of the few pieces of legislation, I believe, that ever came that close to unanimity...

Mr. Crosby (Halifax West): Means nothing.

Mr. Hind-Smith: ...and yet I have characterized it, with no disrespect for Parliament, as being an unpopular act because it seeks to impose national cultural objectives over top of the demonstrated wishes of ordinary people. It is that

[Translation]

Vous nous avez indiqué ce qu'était la difficulté. Comment feriez-vous pour la résoudre? S'agit-il d'une question de personnel? Comment allez-vous restructurer le personnel? Allez-vous changer la procédure ou tout simplement supprimer l'ensemble des règlements imposés au sein d'un système qui, finalement, relève des relations entre les particuliers et l'entreprise?

M. Hind-Smith: Je ne voudrais pas m'attaquer au personnel à cette tribune. J'estime que ce sont des gens honorables qui s'efforcent d'exercer le mandat qui leur a été confié à l'article 3 de la Loi sur la radiodiffusion.

Je pense que le problème est d'exécuter ce mandat en faisant preuve de plus d'imagination et de courage. C'est le cas par exemple de la Commission sur les communications fédérale qui a choisi délibérément de faire passer l'intérêt du consommateur avant toute autre chose, et qui l'a dit publiquement. Je ne me souviens pas avoir vu beaucoup de décisions du CRTC dans ce sens. La préoccupation constante du Conseil consiste toujours à se demander qu'elle va être le préjudice causé à telle ou telle industrie ou à telle ou telle technique. Je pense qu'il serait préférable que le CRTC incite les gens à se demander où se trouve l'intérêt public.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je pense que vous n'avez pas vraiment répondu à ma question. Même si l'intérêt public avait été mis en avant, c'est au CRTC qu'il aurait appartenu de l'interpréter et c'est là qu'intervient la difficulté. La faille du système, c'est que le CRTC puisse se faire le porte-parole de l'intérêt du consommateur sans entretenir aucun lien avec le public.

Je vous ferai remarquer toutefois pour finir que ce n'est pas vrai; que le CRTC ne se préoccupe pas de l'intérêt du consommateur. Il ne connaît pas les intérêt du consommateur et n'a aucune relation avec ce dernier, ce qui constitue précisément la faille du système. Il a donc protesté, tenté de justifier ses agissements en expliquant qu'ils sont dans l'intérêt du consommateur, il n'a en fait aucune idée de ce qu'est l'intérêt du Consommateur. L'exemple que vous avez indiqué, en nous signalant que l'on a refusé à la station CBS l'accès à la région métropolitaine d'Halifax montre bien qu'il ne fait que prétendre agir dans l'intérêt du consommateur. La conclusion est la suivante: votre industrie est un parfait exemple de réglementation excessive de la part d'un gouvernement aucunement mandaté pour ce faire.

M. Hind-Smith: Puis-je, avec votre permission, Monsieur le Président, faire une autre observation que je juge intéressante. On nous fait remarquer que la Loi de 1968 sur la radiodiffusion a été adoptée par le gouvernement avec, je crois, une seule voix contre. C'est là, je crois, un exemple rare de quasi unanimité...

M. Crosby (Halifax-Ouest): Cela ne veut rien dire.

M. Hind-Smith: ...et pourtant, je l'ai dit sans vouloir désobliger le Parlement, il s'agit là d'une loi impopulaire car elle s'efforce d'imposer des objectifs culturels nationaux sans tenir compte des désirs avoués de la population. Voilà la

[Texte]

provision in the Broadcasting Act on which the regulator draws his right to regulate against what I call the public interest.

Mr. Buchan: Mr. Chairman, I would like to address myself to the earlier remarks made by Mr. Crosby, to clarify that we certainly are not here with reference, in the brief or including remarks by Mr. Hind-Smith, to rates. We are not here on a rate-increase application. The suggestion that we put in the brief, and Mr. Hind-Smith's opening remarks, was to the effect that the CRTC spends perhaps a disproportionate amount of the time and resources available to it as a regulatory body dealing with that particular question. We feel from our own statistics, and they are based on the information available to us, that some 40 to 50 per cent of the resources of the CRTC, based on the number of applications processed, based on the number of hearings heard and the staff that we know would be allocated to the consideration of those kind of questions, are going on to questions related to rate-increase applications for cable television undertakings, whereas at the same time, there are major pressing questions relating to the infra-structure of the telecommunications system in the country which we do not believe are being adequately or expeditiously enough addressed by the commission, and ...

• 1450

The Chairman: Excuse me. Is this just because the commission is over-worked? Maybe it should have two bodies: one dealing with nothing but rate increases, and another dealing with the policy aspect.

Mr. Hind-Smith: Can I just, if I may, give you a specific example and one which we welcome from the CRTC. Do not hold me, Mr. Chairman, to the precise figures, but in the de-regulatory move on cable rights which I referred to earlier in answer to your question, Doctor Meisel remarked that by the simplified procedures for smaller cable systems, 20 per cent of the workload of the commission should be reduced where it only affected 5 per cent of the total subscribers in the country. I think the point Mr. Bucken was going to make is they are not an extension of that, where the marketplace could be allowed greater play on the subject of rates to permit the staff and appointed members of the commission to concentrate on some of these broader policy issues, albeit under direction, Mr. Deniger.

Mr. Kane: The problem with all this is that the CRTC came before the committee and declared that it did not want to have any policy responsibilities; that it viewed its function as being the administration of a piece of legislation and it did not like the responsibility of having a larger policy role in the regulatory process.

Mr. Milligan: If I may, Mr. Chairman, I would like to answer the question first that you put: Is the CRTC over-worked? Based on my experience as a counsel appearing before that commission for the past few years and a few years before that as a policy advisor to the Deputy Minister of Communications, I would say yes, it is overworked. I personally believe, viewed from the outside, that it is understaffed, but

[Traduction]

disposition de la Loi sur la radiodiffusion dont se réclame la réglementation pour s'opposer à ce que j'appelle l'intérêt public.

M. Buchan: Je voudrais revenir sur les premières observations de M. Crosby afin de préciser que nous ne parlons absolument pas de tarifs, qu'ils s'agisse du mémoire ou de l'exposé de M. Hind-Smith. Nous sommes loin de question la des demandes d'augmentation de tarif. Nous avons indiqué dans notre mémoire, et M. Hind-Smith l'a signalé dans sa présentation, que le CRTC consacrait peut-être trop de son temps et de ses ressources à cette question en particulier. Nos statistiques, qui se fondent sur les informations dont on peut disposer, nous indiquent qu'environ 40 à 50 pour cent des ressources du CRTC, en fonction du nombre de demandes traitées, du nombre d'audiences tenues et de la quantité de personnel qui, selon nous, devra s'occuper de cette question, sont consacrées à des demandes d'augmentation de tarif présentée par les entreprises de télévision par câble, alors que, parallèlement, subsiste d'importantes question liées à l'infrastructure du système de télécommunication du pays qui, à notre avis, sont traitées trop rapidement ou de manière inappropriée par le Conseil.

Le président: Excusez-moi. Cela vient-il du fait que le Conseil est surchargé de travail? Peut-être devrions-nous disposer de deux organismes: l'un chargé uniquement des augmentations de tarif et l'autre des questions de politique.

M. Hind-Smith: Laissez-moi vous donner un exemple précis qui illustre une décision du CRTC que nous avons accueillie avec plaisir. Je ne peux vous donner, monsieur le président, des chiffres exacts, mais lors de l'allègement de la réglementation sur les droits de transmission par câble pour les petites entreprises dont j'ai parlé tout à l'heure en réponse à votre question, le docteur Meisel a fait remarquer que la simplification des procédures correspondantes devait entraîner une réduction de 20 pour cent de la charge de travail du Conseil alors qu'elle ne touche que 5 pour cent des abonnés du pays. Je pense que ce que M. Bucken veut dire est qu'il faudrait laisser jouer plus librement les forces du marché en matière de tarifs, ce qui permettrait au personnel et aux membres nommés du conseil de se concentrer en priorité sur les questions de politique générale tout en agissant dans un certain cadre, M. Deniger.

M. Kane: Le problème, c'est que le CRTC s'est présenté devant le comité et a déclaré qu'il ne voulait pas avoir de responsabilités en matière de politique, qu'il considérait son rôle comme étant celui d'administrer un corps de loi et qu'il ne désirait pas jouer un plus grand rôle au sein du système de réglementation.

M. Milligan: Si vous me le permettez, monsieur le président, je voudrais revenir à votre première question: le CRTC est-il surchargé de travail? En tant que conseiller ayant comparu devant le Conseil ces dernières années et, quelques années auparavant, en qualité de conseiller politique du sous-ministre des Communications, je répondrai par l'affirmative le Conseil est surchargé de travail. J'estime personnellement, en jugeant

[Text]

I do not believe the answer to the overworked and understaffed element is another section of the CRTC dealing just with rate-increase applications for cable television undertakings, which we believe might be left unregulated because there is a surrogate for regulation: the viewers' discretion to disconnect, if they will, from the cable television service, which is not a utility but a discretionary service. And I do believe that it is.

The second one, with regard to Mr. Kane's remark: I reviewed the transcript of the CRTC's appearance before the task force, and I think some of the remarks made were prospective, having regard to the discussion paper and Bill C-16 and other legislative proposals; that they would welcome the opportunity to be relieved of having that policy responsibility, but that, under current legislation where the mandate of the CRTC is to regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system that, under that mandate supervision and the fact that in the Department of Communications Act there is no mention of broadcasting—the responsibilities left to the Minister of Communication are residual in nature—the CRTC has historically taken on responsibility for development of broadcasting policy in the absence of another appropriate method of doing it.

The only method of doing it currently, under existing statutes, is a limited power of direction that exists under Section 22 of the Broadcasting Act, and what I have referred to as a negative power of revoking or setting aside a broadcasting decision under Section 23. So the minister and the executive arm of government, through the Governor in Council, is left with a limited role which I think we are *ad idem* with the CRTC in suggesting ought to be changed.

However, under the existing legislative framework, someone has to perform the role. In the last few years, there has been drift in that area because I think many on the staff of the CRTC and the executive committee are looking forward to the day when that legislation will go into the House and perhaps be passed and do not want to overstep the bounds. The minister would like to exercise it and the government would like to exercise a greater policy-making role, but lacks the statutory mandate and authorization to do it.

The Chairman: So everyone, you are saying, favours putting the policy-making apparatus back into the hands of the executive and Parliament? You do, the minister does and the CRTC does.

Mr. Buchan: I am speaking personally for myself, but I think we have had discussions in the course of preparation for these hearings and I think my client is in agreement, but he should perhaps speak for himself on this.

Mr. Hind-Smith: Well, subject only, Mr. Chairman, to the answer I gave Mr. Deniger a moment ago, that in the original appearance of the power of direction, we and others were opposed to it because it was so bald and so blatant. We have

[Translation]

de l'extérieur, qu'il manque de personnel. Mais je ne crois pas que la réponse à une surcharge de travail et un manque de personnel soit de doter le Conseil d'un organe supplémentaire chargé uniquement d'entendre des demandes d'augmentation de tarif présentées par les entreprises de télévision par câble, que l'on n'a pas besoin de réglementer à mon avis puisqu'il existe une autre solution, les téléspectateurs ayant toujours la possibilité de débrancher s'ils le désirent le service de télévision par câble qui n'est pas un service public mais un service facultatif. J'en suis persuadé.

En ce qui concerne maintenant la remarque de M. Kane, j'ai consulté le compte rendu de l'audience du CRTC par le groupe de travail et je peux dire que les discussions concernaient en partie l'avenir, portant par exemple sur le document de discussion, le Bill C-16 ou d'autres propositions législatives. Le Conseil serait très heureux d'être déchargé de ses responsabilités en matière d'élaboration des politiques. Cependant, en vertu de la Loi actuelle, le mandat du CRTC veut qu'il réglemente et supervise l'ensemble du domaine de la radiodiffusion canadienne et, compte tenu du fait que la Loi sur le ministère des Communications ne donne aucune précision sur la radiodiffusion et ne laisse qu'une responsabilité résiduelle au ministre des Communications dans ce domaine, le CRTC a pris sur lui au cours des années d'élaborer les politiques de radiodiffusion en l'absence d'autres solutions.

La seule autre façon de procéder dans le cadre de la législation actuelle consiste à exercer un pouvoir de direction limité en vertu de l'article 22 de la Loi sur la radiodiffusion et de faire appel à ce que j'ai appelé un pouvoir négatif de révocation ou d'annulation d'une décision prise en matière de radiodiffusion en vertu de l'article 23. Le ministre, représentant la branche de l'exécutif par l'entremise du Gouverneur en Conseil, est donc confiné dans un rôle limité et je pense que nous sommes d'accord avec le CRTC pour demander que la situation change.

Compte tenu de la Loi actuelle, il faut toutefois que quelqu'un exerce ce rôle. Depuis quelques années, les choses deviennent floues dans ce domaine car à mon avis de nombreux membres du personnel du CRTC et du comité entrevoient une modification de la législation et l'adoption éventuelle d'une nouvelle loi par la chambre et ne veulent pas se compromettre. Le ministre et le gouvernement tout entier, qui aimeraient jouer un rôle plus grand en matière d'élaboration des politiques, n'ont pas l'autorisation et le mandat légal pour le faire.

Le président: Donc, vous nous dites que tout le monde est en faveur de la solution qui consiste à remettre le soin de l'élaboration des politiques entre mains de l'exécutif et du Parlement? C'est votre avis, celui du ministre et celui du CRTC.

M. Buchan: Je parle en mon nom propre mais les entretiens que nous avons eus lors de la préparation de ces audiences me laissent penser que mon client est d'accord avec moi, mais peut-être serait-il préférable qu'il le dise lui-même.

M. Hind-Smith: Oui, monsieur le président, sous la seule réserve de la réponse que j'ai donnée à M. Deniger il y a un moment en indiquant qu'au moment de la première apparition du pouvoir de direction nous-mêmes, et d'autres, se sont

[Texte]

come, through discussion and greater understanding flexibility on the part of the drafters of the legislation, to accept that as a necessity under protection.

The Chairman: Could I ask you about this whole rate-setting process? The group that was before us this morning indicated they do not have enough information available to them really to oppose, and act in the consumers' interests, your applications for rate increases. They want much greater disclosure of financial information and they also feel that you are a public utility. You disagree with that. How do you feel the new access to information bill is going to affect your operations in terms of disclosure?

Mr. Hind-Smith: I am not a qualified student of the new Bill C-43 to comment in detail on how it might, but I do know that as a result of procedures, a great deal of financial information is now available through the regulatory process and through the CRTC. The issue, in fact, went to the courts, they had to—the Consumers' Association—and I would have thought they were reasonably satisfied with the amount of disclosure which the CRTC requires.

The Chairman: They said just the opposite this morning. Am I not correct in what they said?

Mr. Hind-Smith: I do not know how much more would be useful to the Consumers' Association, but I do not think, if I may suggest, that profit(s) as such are the concern of the Consumers' Association or the consumer. What the consumer should be concerned with is getting value for service. Is he getting a useful service which he is willing to pay for at a rate that he can afford? In point of fact if I may say, the experience over the past five years is that rates paid for cable have lagged considerably behind both rates paid for telephones and the cost of living index. Somebody might be able to produce that figure for me, but cable rates have gone up, I think the figure is 38 per cent.

The Chairman: I do not think the issue is whether you are getting enough money or not. What we have to decide as a committee is the type of information that should be available in the process, to whom it should be available, what it is going to do in terms of competition, what it is going to do to the consumer. Is it going to hurt the private sector? Is it going to help or hinder the process if we make more financial information available?

Mr. Hind-Smith: I frankly do not know, Mr. Chairman, what more financial information; the financial statements are filed with the commission. They are the subject to examination at the time of rate-increase hearings.

Mr. Berger: Who can examine them? Are they publicly available, or are they available to the CRTC?

Mr. Hind-Smith: If they are filed by the applicant for a rate increase in support of his application, they are available to the

[Traduction]

opposés à la brusquerie et à l'insolence du procédé. Grâce aux discussions ainsi qu'à une meilleure compréhension et à une plus grande souplesse de la part des rédacteurs de la législation, nous en sommes venus à accepter ce fait comme une nécessité s'il s'accompagnait d'une certaine protection.

Le président: Puis-je vous poser une question concernant l'ensemble de ce processus d'établissement des tarifs? Le groupe que nous avons entendu ce matin s'est plaint de ne pas avoir suffisamment d'informations pour pouvoir s'opposer véritablement, dans l'intérêt des consommateurs, à vos demandes d'augmentation de tarif. Il désire obtenir une divulgation beaucoup plus grande des informations financières, estimant par ailleurs que vous constituez un service public. Vous n'êtes pas d'accord avec cette qualification. Quelles vont être, à votre avis, les conséquences de la nouvelle Loi sur l'accès à l'information en ce qui concerne la divulgation de vos activités?

M. Hind-Smith: Je ne suis pas suffisamment au fait de toutes les implications du Bill C-43 pour commenter en détail ces conséquences, je pense néanmoins que d'ores et déjà, à la suite des procédures intentées, un grand nombre d'informations financières sont divulguées dans le cadre du système de réglementation et par l'intermédiaire du CRTC. La question a en fait été tranchée par les tribunaux et je pense que l'Association des consommateurs devrait être raisonnablement satisfaite de la divulgation exigée par le CRTC.

Le président: Elle vient de nous dire exactement le contraire ce matin si je ne me trompe?

M. Hind-Smith: Je ne sais pas dans quelle mesure une divulgation supplémentaire pourrait être utile à l'Association des consommateurs et je dirai, si vous me le permettez, que c'est le profit en tant que tel qui inquiète les consommateurs et leur association. Le consommateur devrait plutôt se préoccuper d'en avoir pour son argent. Bénéficie-t-il d'un service utile qu'il est prêt à payer à un tarif raisonnable? Je dirai d'ailleurs que ces cinq dernières années, les tarifs de la télévision par câble sont restés très en deçà des tarifs téléphoniques et de l'élévation du coût de la vie. L'un d'entre vous pourra peut-être me donner le chiffre exact mais il me semble que cette augmentation a été de 38 pour cent.

Le président: Je ne pense pas que le problème sera de savoir si vous recevez suffisamment d'argent ou pas. Le travail des comités consiste à se demander quel type d'information doit être divulgué, quels doivent en être les bénéficiaires, quelles en seront les conséquences vis-à-vis de la concurrence ou pour le consommateur, quel danger est-on susceptible de faire courir au secteur privé et, enfin, le système en sera-t-il allégé ou au contraire allourdi?

M. Hind-Smith: Franchement, Monsieur le président, je ne vois pas quel type d'information financière supplémentaire on pourrait divulguer. Les états financiers sont déposés auprès du Conseil. Ils sont examinés au moment des audiences sur les augmentations de tarifs.

M. Berger: Qui peut les examiner? Peuvent-ils être mis à la disposition du public ou sont-ils réservés au CRTC?

M. Hind-Smith: Lorsqu'ils sont déposés par le demandeur à l'appui de sa demande d'augmentation de tarif, les tiers peu-

[Text]

intervenor to look at. If the applicant does not choose to file, or choose(s) to file on a confidential basis, then whatever information he wants to put forward cannot be part of the determination which the regulatory agency uses in coming to a decision.

Mr. Berger: Can be or cannot?

Mr. Hind-Smith: Cannot. In other words, if the applicant chooses to support his case with financial data, that financial data is available to the intervenor who may wish to oppose.

Mr. Berger: Have you in the past . . .

Mr. Hind-Smith: May I just add, excuse me, on that point, Mr. Chairman, that the number of times applicants for rate increases in cable television cases are intervened against by the citizens in infinitesimally small.

Mr. Berger: Well, perhaps because they do not have the information or the wherewithal to make intervention. I was wondering, if it is at your discretion, do you normally support applications for rate increases with financial statements?

• 1500

Mr. Hind-Smith: That is the normal practice.

Mr. Berger: A further question. On page 5 of your brief, you state that it would appear CRTC agrees

that financial disclosure by licensees should only be required when such disclosure is relevant to applications or issues at hand, for example, when application is made for an increase in fees.

Fine. Now, what happens if the CRCT is considering the matter of whether cable companies should get into the business of producing Canadian content? Would they normally look at your financial statements in that case to see whether you have got the profits necessary to put into Canadian productions?

Mr. Hind-Smith: Well, all of that information, Mr. Chairman, is available through the filings required under the Statistics Canada Act, the annual filings which are made available to the CRTC, and which every cable licensee is required to file. That information is available.

Mr. Berger: Has the . . .

The Chairman: To the public, or just to the CRTC? CRTC told us they have discretion as to what they release to intervenors, in terms of . . .

Mr. Hind-Smith: Well, in the kind of situation which Mr. Berger puts in front of us where they are trying to decide a general principle, the Statistics Canada catalogue of information is, of course, available to anybody. The CRTC massages the information in individual cases, obviously, and runs it through its computers, and they draw conclusions and release them.

[Translation]

vent les examiner. Si, par contre, le demandeur ne les dépose pas, ou exige la confidentialité pour ce faire, les informations déposées ainsi ne peuvent être utilisées par l'organisme de réglementation lorsque ce dernier prend sa décision.

M. Berger: Peuvent ou ne peuvent pas?

M. Hind-Smith: Ne peuvent pas. En d'autres termes, lorsque le demandeur choisit de justifier sa position en donnant des informations financières, ces informations financières sont mises à la disposition des tiers susceptibles de s'opposer à la demande.

M. Berger: Avez-vous dans le passé . . .

M. Hind-Smith: Je voudrais rajouter, veuillez m'en excuser monsieur le président, qu'il est très rare qu'un tiers intervienne à l'encontre d'une augmentation de tarif présentée par une société de distribution par câble.

M. Berger: Peut-être parce qu'il ne dispose pas de l'information ou des moyens lui permettant de le faire. Je me demande, puisque c'est laissé à votre discrétion, si en règle générale vous présentez des états financiers à l'appui de vos demandes d'augmentation de tarif?

M. Hind-Smith: C'est la pratique normale.

M. Berger: Une question supplémentaire. A la page 5 de votre mémoire, vous indiquez

qu'il semble que le CRTC soit d'accord pour dire que la divulgation d'informations financières par les titulaires des permis d'exploitation ne soit exigée que lorsque la divulgation s'applique à la demande ou à la question en jeu soit, par exemple, lorsque la demande porte sur une augmentation de tarif.

Très bien. Que se passe-t-il maintenant lorsque le CRTC étudie la question de savoir si les sociétés de diffusion par câble doivent respecter un certain niveau de contenu canadien? Examine-t-il normalement vos états financiers afin de préciser dans quelle mesure vous faites des bénéfices suffisants pour vous lancer dans des productions canadiennes?

M. Hind-Smith: Monsieur le président, on peut se procurer toutes ces informations dans les documents exigés par la Loi sur Statistique Canada qui sont déposés chaque année par chacun des titulaires d'un permis d'exploitation de télévision par câble. L'information est donc disponible.

M. Berger: Est-ce que . . .

Le président: Disponible, pour le public ou simplement pour le CRTC? Le CRTC nous a indiqué qu'il disposait d'un pouvoir discrétionnaire pour divulguer aux tiers, lorsqu'il s'agit de . . .

M. Hind-Smith: Dans l'exemple qu'a choisi M. Berger, lorsque l'on s'efforce de définir un principe d'ordre général, le catalogue d'informations de Statistique Canada est bien entendu mis à la disposition de tout le monde. Dans les cas individuels, c'est entendu, le CRTC brasse ces informations, les fait passer dans ses ordinateurs, tire ses conclusions et les divulgue.

[Texte]

The Chairman: Well, the issue I am trying to get at here is to find out whether I do not understand what they said, or I do not understand what you said; talking about the CAC. They said, and maybe it springs from the basic philosophical difference; maybe I can put their case to you, and you can respond to it. They said you are granted a monopoly by government; that you are a virtual monopoly. You cover 50 per cent of the homes in Canada, and the only way a person can get any decent television is through cable. Television is something which is in every home, and is watched by most people. Therefore, they feel your return on investment, your profits, should be regulated in the interest of the consumer. Now, are they correct when they say they need information in order to intervene on behalf of consumers? They need information as to what your ROI is, what your profits are.

Mr. Hind-Smith: I would respond by saying that I dispute the basic premise of the Consumers' Association, in the sense that there are alternatives to cable television. It is not a utility. It is a quasi-monopoly, if you like, in a territorial sense, but there are certainly lots of alternatives to watching cable television.

The Chairman: Like midnight baseball.

Mr. Hind-Smith: By antenna, or by video disc, or watching off-air television stations. So, I quarrel with that fundamental premise.

Secondly, we make a considerable distinction between a discretionary service such as cable television, albeit with some monopolistic characteristics, and those of a genuine monopoly, like the telephone company. We do not think the rate or return formulas on which telephone companies have been traditionally regulated are necessarily, or indeed appropriately applied to cable television. Cable television's function is a mixture of content and of carriage, of origination of programs, and it operates quite differently from a telephone company. Were I respectfully advising the Consumers' Association, I would suggest that they perhaps review, once again, the unique characteristics of cable television, and perhaps not apply traditional regulatory methods to it.

Mr. Buchan: Mr. Chairman, could I supplement that? I was not here this morning, and I did not hear the evidence of the Consumers' Association of Canada, but I presume there was a discussion of the results of the London Cablevision case.

The Chairman: No.

• 1505

Mr. Buchan: It was not mentioned? I think your own counsel could be of very much assistance in this area, because he is familiar with the issues of regulation of cable television undertakings and the workings of the Consumers' Association of Canada. I will not burden the task force with a detailed discussion of that case, but it did relate to an application for a rate increase by a licensed cable television undertaking. The

[Traduction]

Le président: Bon, revenons à l'ACC, ou bien je ne comprends pas très bien ce que dit l'Association des consommateurs, ou bien c'est vous que je ne comprends pas. L'Association nous dit, peut-être cela peut s'expliquer par des différences idéologiques, je vais me faire leur porte-parole et vous me répondrez, l'Association nous dit donc que le gouvernement vous a concédé un monopole, et vous êtes pratiquement un monopole. Vous atteignez 50 pour cent des foyers canadiens et le câble est la seule façon que l'on a d'avoir une bonne télévision. La télévision est dans chaque foyer et la plupart des gens la regardent. L'Association des consommateurs estime en conséquence que le rendement de vos activités, le niveau de vos bénéfices, devraient être réglementés dans l'intérêt des consommateurs. A-t-elle raison de dire qu'elle a besoin davantage d'informations pour intervenir au nom des consommateurs? Elle veut connaître le rendement des investissements, l'importance de vos bénéfices.

M. Hind-Smith: Je répondrai en disant que je conteste la base de l'orientation de l'Association des consommateurs en ce sens qu'il existe des solutions de rechange à la télévision par câble. Ce n'est pas un service public. C'est un quasi-monopole, si vous voulez, dans le secteur qui lui est réservé, mais l'on peut toujours faire autre chose que regarder la télévision par câble.

Le président: Comme le baseball à minuit par exemple.

M. Hind-Smith: À l'aide d'une antenne ou au moyen d'un disque vidéo. Donc je ne suis pas d'accord avec le principe de base.

Deuxièmement, il existe une différence considérable entre un service facultatif tel que la télévision par câble, même si elle présente les caractéristiques d'un monopole, et un véritable monopole tel que celui du téléphone. Nous ne pensons pas que les formules de calcul de rendement appliquées traditionnellement aux compagnies de téléphone puissent s'appliquer exactement à la télévision par câble. Le rôle de la télévision par câble implique à la fois un contenu, une transmission et une production de programmes, et diffère nettement de celui d'une compagnie de téléphone. Je me permettrai de suggérer à l'Association des consommateurs de tenir compte, une fois de plus, des caractéristiques particulières de la télévision par câble et peut-être de ne pas lui appliquer les méthodes de réglementation traditionnelles.

M. Buchan: Monsieur le président, j'aimerais apporter les précisions à ce sujet. Je n'étais pas là ce matin et je n'ai pas assisté au témoignage de l'Association des consommateurs du Canada mais je suppose que l'on a discuté des résultats de l'affaire de la télévision par câble de London.

Le président: Non.

M. Buchan: On n'en a pas parlé? Je pense que l'apport de votre conseiller aurait été très utile à ce sujet, étant donné qu'il est au courant des questions de réglementation des entreprises de télévision par câble ainsi que de l'action de l'Association des consommateurs du Canada. Je ne voudrais pas infliger trop de détails au groupe de travail mais je dirais cependant que cette affaire porte sur une augmentation de tarif demandée par une

[Text]

narrow issue on which the Consumers' Association of Canada brought their action and succeeded was that the association, in order to intervene, needed complete disclosure of the relevant financial information which had been filed with the commission under Rule 20 of the Rules of Procedure of the CRTC, which was a request that it be treated in a confidential nature.

The CRTC had acceded to that request and treated it confidentially and kept that information on a confidential basis in a manner analogous to the way they treat financial returns from off-air broadcasters. When they get into a discussion of something like Canadian content and whether the means or financial resources are there to get into production of Canadian programming, the executive committee or the members of the commission have the financial information, but it is not generally on the file.

On appeal to the Federal Court of Canada, the court held that in order for the public hearing process to be just that—a public hearing—this information should be made available in such cases of rate-increase applications by a cable television undertaking. It is now filed with the commission; Rule 20 is not invoked. The information is on the file, and that information is available to the Consumers' Association of Canada. What I suspect they might have said is that they only have the financial information on that particular applicant of that particular system, and that what they need to go further up the line to know the financials on the whole conglomerate of which the cable licensee is a part.

That gets into a second order of magnitude in the consideration of this kind of question. That could, and you could trace it up the line to the ultimate holding company, or you could, as the CRTC does, require the relevant financial information on a cost-separated basis for the licensee, and that information, subject to correction by your own counsel to whom I defer on this matter, I think is a reasonable statement of affairs.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax-West): Mr. Chairman, and Mr. Hind-Smith, I just wanted to sort out my own thoughts on it by saying that while I do not agree with the fact that cable television companies have been granted monopolies, because there are other forms access, they certainly have been granted a special privilege and one that gives rise to a very serious public responsibility.

In that connection, I might add that a great number of people utilize cable television not only for the program content, but for the technical access that it gives them to television viewing. Some people by reason of distance from the original signal prefer to utilize the cable television facilities to get a proper signal.

You fall between many stools. You are not a public utility, but people require your service and television is almost in the area of, if not an essential, certainly a highly desirable service.

[Translation]

entreprise de télévision par câble titulaire d'un permis d'exploitation. L'argumentation étroite de l'Association des consommateurs du Canada, qui a permis à cette dernière de gagner sa cause, consistait à dire que l'Association, pour intervenir, devait pouvoir disposer de toutes les informations financières pertinentes déposées auprès du Conseil au titre de la Règle 20 de la procédure de réglementation du CRTC, qui exige que l'information soit traitée confidentiellement.

Le CRTC avait admis la confidentialité de l'information et l'avait traitée en conséquence, comme il le fait pour les documents financiers des entreprises de radiodiffusion par la voie des airs. Lorsque l'on discute de problèmes tels que le contenu canadien ou la disponibilité des ressources financières permettant de produire des programmes canadiens, le comité directeur ainsi que les membres de la commission disposent des informations financières pertinentes, mais celles-ci ne se trouvent pas généralement dans le dossier.

Lors de l'appel interjeté auprès de la Cour fédérale du Canada, la Cour a déclaré que pour qu'une audience soit vraiment publique comme son nom l'indique, on doit pouvoir disposer des informations financières pertinentes dans les affaires de demande d'augmentation de tarif de la part des entreprises de télévision par câble. L'information figure maintenant dans le dossier déposé au Conseil, la règle 20 n'est pas invoquée. L'information figure dans le dossier et l'Association des consommateurs du Canada peut en prendre connaissance. Je suppose qu'elle a déclaré qu'elle avait besoin non seulement de l'information financière concernant le demandeur en particulier dans ce cas précis mais qu'elle avait aussi besoin de remonter la filière et de connaître la situation financière de l'ensemble du groupe dont le titulaire du permis de diffusion par câble ne constitue qu'une partie.

On peut donc remonter jusqu'à la dernière société de holding où l'on peut, comme l'a fait le CRTC, exiger séparément l'information financière concernant plus particulièrement le titulaire du permis qui, je pense, est un reflet fidèle de la véritable situation financière, et je laisse le soin à votre propre conseiller de me confirmer sur ce point.

Le président: M. Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Monsieur le président, M. Hind-Smith, je voudrais simplement préciser ma propre pensée en disant que, si je n'irais pas jusqu'à dire que les sociétés de télévision par câble ont reçu un monopole parce qu'il existe en fait des solutions de rechange, il n'en reste pas moins qu'elles se sont vu accorder un privilège spécial qui leur confère de sérieuses responsabilités vis-à-vis du public.

De ce point de vue, j'ajouterai qu'un grand nombre de gens utilisent la télévision par câble non seulement en raison du contenu du programme mais pour la qualité de l'image. Certains téléspectateurs situés loin de l'émetteur d'origine préfèrent utiliser la télévision par câble pour obtenir une bonne image.

Vous êtes donc assis entre deux chaises. Vous n'êtes pas un service public mais on a besoin de vos services et la télévision, sinon indispensable, est à tout le moins un service très

[Texte]

It boils down to the fact that you have a public responsibility because you have been granted a special privilege.

Let me say that I agree entirely with your proposition that you are in an activity that is over-regulated and is ripe for de-regulation. I can give an example which I would like to put on record and it is this: Your real challenge in my view, in the cablevision area, is to provide your service to every Canadian that wants the service. In order to do that, you have to have a package and revenues that enable you to do that. I know in my own situation in the Halifax area, the cable television companies cannot provide the service to all areas within their territorial jurisdiction because of economic considerations. They consider, as I understand, that if they could provide a broader service, more signals, more—in this particular case—access to all the American channels, they could then attract more customers and provide the service on a broader territorial base.

• 1510

On the other hand, the CRTC will not allow that because they are protecting existing television stations on whom they have imposed regulations that prevent them from using American content in their own programming. So they in effect are protecting the situation that they have created. I think that is a fair example, if I properly articulated the situation, of over-regulation: the CRTC having created a problem because of a national goal of Canadian content, or something of that nature, which has nothing to do with the broadcasting industry in the business sense, now seeks to protect that monster it has created in your area. It goes around and around and around.

The answer is just call it all off and let the people, let the organizations in the field, provide their services in the way they think is appropriate, and then if the situation develops into difficulties that have a bad effect on the public, intervene. At the present time it is the CRTC battling with various sides of its own regulation; I just do not see where the public benefits.

The Chairman: Could I ask you about a statement in your...

Did you wish to respond in terms of agreement or disagreement?

Mr. Hind-Smith: In essence I agree with what Mr. Crosby said.

The Chairman: Could I ask you—on page 11 you talked about the quality of appointees being an important aspect; the rest of what I read there indicates that you need strong industry representation on the CRTC. Do you feel you do not have sufficiently qualified people on the CRTC, people who are sufficiently cognizant of the needs of the industry?

Mr. Hind-Smith: I was very interested, Mr. Chairman, in the discussion of this you had with the CRTC, and the answer the chairman, Dr. Meisel, gave. He said his first reaction was that they wanted eight of the finest, sharply-honed minds, I think was his word, in Canada, and over a period of the nine months in which he has been chairman, he came to realize the

[Traduction]

demandé. Cela revient donc à dire que vous avez une responsabilité publique du fait que l'on vous a accordé un privilège spécial.

Laissez-moi vous dire que je suis totalement d'accord avec vous pour dire que votre activité est trop réglementée et qu'un allègement de la réglementation s'impose. Je verserai au débat la proposition suivante: le véritable défi auquel doit faire face à mon avis la diffusion par câble est de fournir un service à chacun des canadiens qui le demande. Pour ce faire, il faut que le système dans lequel vous opérez ainsi que le niveau de vos recettes vous y autorise. Venant d'Halifax, je sais que les sociétés de télévision par câble ne peuvent servir tout le monde dans cette région en raison de considérations économiques. Elles estiment, si je comprends bien, que si elles étaient autorisées à fournir un service plus étendu, davantage de chaînes dans le cas qui nous occupe, grâce à l'accès aux canaux américains, elles pourraient attirer davantage de clients et offrir un meilleur service sur un territoire plus vaste.

De son côté, le CRTC ne le permet pas car il s'efforce de protéger les stations de télévision existantes à qui il a imposé une réglementation leur interdisant de programmer des émissions américaines. Le CRTC consacre donc son temps à protéger une situation qu'il a lui-même créée. J'espère avoir bien montré par cet exemple ce que donne l'excès de réglementation: le CRTC a créé de toute pièce un problème en s'efforçant de promouvoir le contenu canadien ou un quelconque objectif national de ce type sans rien faire pour l'industrie de la radiodiffusion en général, et cherche maintenant à protéger sa créature. Il s'agit là de la situation abracadabrante.

IL faut en finir et laisser faire les gens du métier, leur laisser fournir les services qu'ils jugent appropriés puis intervenir seulement lorsque les effets se font sentir sur le public. À l'heure actuelle, le CRTC se perd dans les arcanes de sa propre réglementation et je ne vois pas où est l'intérêt du public.

Le président: Puis-je vous poser une question au sujet d'une déclaration que vous avez faite dans votre...

Êtes-vous d'accord ou en désaccord avec moi?

M. Hind-Smith: Pour l'essentiel, je suis d'accord avec ce qu'a déclaré M. Crosby.

Le président: Je voudrais vous poser une question: À la page 11, vous avez souligné l'importance de la qualité des personnes nommées et, par la suite, en vous lisant, je m'aperçois que vous souhaitez une forte représentation de l'industrie au sein du CRTC. Pensez-vous que vous ne disposez pas de personnes suffisamment qualifiées au sein du CRTC, de gens qui connaissent bien les besoins de l'industrie...

M. Hind-Smith: J'ai été très intéressé, Monsieur, par la discussion que vous avez eue à ce sujet avec le CRTC et par la réponse que vous a donné son président, le docteur Meisel. Il a déclaré que son premier souci est de pouvoir disposer de huit des meilleurs cerveaux et parmi les plus honnêtes qu'il pourrait trouver au Canada, je pense que c'est là l'expression qu'il a

[Text]

need for greater familiarity with the technology and the business of the regulated industries. In that sense we would agree with him.

It is a specialized area, and I think there is an equal place for those whose role on the commission may purely be that of the relatively unspecialized consumer advocate, if you like, versus a group of commissioners who would bring to the task some specialized knowledge and expertise. In general . . .

The Chairman: In order to ensure that, what do you think of our proposal, or of our suggestions, regarding appointments to commissions or agencies as contained in our preliminary report?

Mr. Hind-Smith: Your Suggestion 20, I think?

The Chairman: Yes.

Mr. Hind-Smith: We had some difficulty with the first two parts of that, the job description part. It would be, I think, very difficult to write a job description under your 20(a), but obviously no one could disagree with the attempt.

The Chairman: Do you believe in full-scale, congressional-type hearings for all appointees to boards?

Mr. Hind-Smith: We had the same difficulty as Dr. Meisel had with that one. There are already enough difficulties in achieving suitable nominees to the commission, as a result of people not wishing to move to Ottawa or being unable to afford the divestiture required, or unable to even live on the salary that is offered. To add yet another level of parliamentary . . .

The Chairman: Would you be in favour of broad consultation before appointments are made?

Mr. Hind-Smith: Yes. Your suggestion 20(b): we remarked in our own submission that we have occasionally and informally been consulted and we would wish . . .

• 1515

The Chairman: We are thinking of formalizing that procedure. That is one possibility open to us.

Mr. Hind-Smith: Since the appointment presumably is still to be made by the Governor in Council, the consultative process could only be helpful. It remains the prerogative. In another area—I do not know whether you want to enter this, and I just put it in front of you and one of the members of the task force may wish to pick it up—we do have some rather specific ideas that relate in the federal-provincial area to appointments to the commission.

The Chairman: We would like to hear that. I think we would be very interested in hearing it.

Mr. Hind-Smith: If that is germane. One of the concerns, and it was focussed very much during the recent conference of first ministers on the constitution, was the real danger of two-tier regulation. We were invited by the Minister of Com-

[Translation]

employée, et que pendant les neuf mois de son mandat en qualité de président, il s'est convaincu de la nécessité de se familiariser davantage avec les techniques et les activités des industries réglementées. Sur ce point, je suis d'accord avec lui.

Notre domaine est un domaine spécialisé et je pense que l'on doit trouver au sein du Conseil aussi bien des personnes qui se contentent d'un rôle relativement peu spécialisé de défense du consommateur qu'un groupe de commissaires faisant bénéficier le Conseil d'une certaine dose de connaissances et de compétences spécialisées. En règle générale . . .

Le président: Du point de vue de cette garantie, que pensez-vous de notre proposition ou de nos suggestions qui figurent dans notre rapport préliminaire au sujet des nominations au sein des commissions ou des organismes de réglementation?

M. Hind-Smith: La proposition 20 je suppose?

Le président: Oui.

M. Hind-Smith: Nous ne sommes pas tout à fait d'accord avec les deux premières, celles qui concernant les descriptions de postes. Je pense qu'il serait très difficile de rédiger les descriptions de postes en se référant à votre alinéa 20(a) mais, bien entendu, on ne peut que se féliciter que la chose ait été tentée.

Le président: Croyez-vous que l'on puisse soumettre toutes les personnes nommées au sein des commissions à des audiences parlementaires en séance plénière?

M. Hind-Smith: Nous avons les mêmes difficultés à accepter ces procédures que M. Meisel. Le Conseil a déjà suffisamment de difficultés à trouver des candidats acceptables compte tenu du fait que les gens ne veulent pas aller à Ottawa ou ne peuvent se permettre de quitter leur emploi ou même de vivre décemment avec le salaire qui leur est offert, sans que l'on ajoute encore un autre niveau de contrôle parlementaire.

Le président: Êtes-vous en faveur de consultations élargies avant que l'on ne procède aux nominations?

M. Hind-Smith: Oui. Il s'agit de votre proposition 20(b). Nous indiquons dans notre mémoire avoir été parfois consultés de manière officieuse et nous aimerions . . .

Le président: Nous pensons à officialiser cette procédure. C'est une possibilité qui nous est offerte.

M. Hind-Smith: Étant donné que l'on peut supposer que la nomination sera encore prononcée par le Gouverneur en Conseil, le processus de consultation ne peut qu'être utile, c'est là une prerogative qui subsiste. Pour changer de sujet, je ne sais pas si vous désirez en parler, peut-être que l'un des membres du groupe de travail voudra revenir sur ce point, nous avons un certain nombre d'idées bien précises au sujet de la question fédérale-provinciale des nominations au sein du Conseil.

Le président: Parlez-nous en. Je pense que c'est un sujet qui nous intéresse.

M. Hind-Smith: C'est un sujet qui est lié. L'une de nos préoccupations, et cela a été particulièrement mis en évidence lors de la dernière conférence des premiers ministres sur la constitution, est le danger réel d'une réglementation à deux

[Texte]

munications to advance some alternatives, and in fact we gave it a good deal of thought and canvassed it with our national executive committee.

We proposed a single-tier regulatory agency which we characterize as a genuinely federal-provincial body, in which some of the members were appointed after consultation by the Governor in Council, and others were appointed by the provinces directly to the CRTC as a way of expressing legitimate provincial aspirations for greater input and meaningful input into the processes of the CRTC. If it were of any value to your committee, we brought along sufficient copies of the letter.

The Chairman: If you could file that with us . . .

Mr. Hind-Smith: Rather than go through it, it is a four page letter.

The Chairman: . . . that would be of interest to us. Thank you, Mr. Hind-Smith.

Mr. Hind-Smith: It has not been made public until this point.

The Chairman: Thank you. Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Hind-Smith, on page nine of your report, you note the inadequacy of the annual report prepared by the CRTC. Do you think there should be formal requirements for the content of the annual report of the CRTC, and in what respect is it inadequate?

Mr. Hind-Smith: Anticipating that you might ask the question, we looked at the most recent annual report. It really does not tell us very much about the way the CRTC executes the regulatory mandate of the statute. For example, I have in front of me an excerpt the comparison of the last three financial statements of the CRTC. It shows interestingly and commendably that in the past three years the cost of operating the CRTC has in fact gone down, which is an unusual record, bit below \$15 million.

However, at no point in either the report or the financial statements is there anything which relates what the CRTC's mandate is, or the cost of doing it. We see there are salaries paid, and memberships, and that there are vehicles rented, and that it costs so much to translate and purchase and repair furniture and fixture . . .

Mr. Berger: What exactly are you looking for then, sir?

Mr. Hind-Smith: Well, I would be interested in, through you, Mr. Chairman, some direction that a regulatory agency report its expenses and its activities in relation to its mandate through Parliament. We have already put on the record the fact that it appears—and it is in the appendix to our oral presentation—that approximately 50 per cent of the application workload of the CRTC is devoted to cable television applications, but, there is nothing in the reporting procedure that says that is a proper exercise of the CRTC's regulatory mandate.

Mr. Berger: Is there anything else you would like to see in that report?

[Traduction]

niveaux. Le ministre des Communications nous a invité à présenter des solutions de rechange, nous y avons beaucoup réfléchi et, avons examiné le problème sous tous ses angles au sein de notre comité directeur national.

Nous avons proposé la constitution d'un organisme réglementaire à un seul niveau que nous qualifierons de véritablement fédéral-provincial, puisque certains de ses membres seraient nommés après consultation du Gouverneur en Conseil et d'autres directement par les provinces au sein du CRTC afin de refléter les aspirations légitimes des provinces, qui veulent participer véritablement et de manière utile au processus de réglementation. Si votre comité le juge utile, nous avons apporté suffisamment de copies de la lettre.

Le président: Pouvez-vous la déposer au dossier . . .

M. Hind-Smith: C'est préférable, il n'est pas utile de la lire maintenant, c'est une lettre de quatre pages.

Le président: . . . elle nous intéressera sûrement. Je vous remercie M. Hind-Smith.

M. Hind-Smith: Elle n'a pas été rendue publique jusqu'à présent.

Le président: Je vous remercie. M. Berger.

M. Berger: Merci Monsieur Hind-Smith, à la page 9 de votre rapport, vous parlez de l'insuffisance du rapport annuel élaboré par le CRTC. Pensez-vous que le rapport annuel du CRTC devrait répondre à des critères précis et quelles sont ses insuffisances selon vous?

M. Hind-Smith: En prévision d'une question à ce sujet, nous avons examiné le dernier rapport annuel. Ce rapport ne nous dit finalement pas grand chose sur la façon dont le CRTC s'acquitte des obligations que lui confie la Loi. C'est ainsi, par exemple, que j'ai devant moi un résumé comparé des trois derniers états financiers du CRTC. Il est intéressant de constater, et on peut s'en féliciter, que le coût de l'administration du CRTC a baissé au cours de ces trois dernières années, ce qui est tout à fait surprenant par les temps qui courent, passant à un peu moins de 15 millions de dollars.

Mais le rapport financier n'indique nulle part le lien entre les dépenses et le mandat du CRTC ou le coût des différentes parties de ce mandat. Nous voyons que des salaires sont versés, que l'on perçoit des tarifs d'abonnement, que des véhicules sont loués, que la traduction, les achats ou la réparation des meubles et des installations coûtent tant, etc . . .

M. Berger: Que voudriez-vous y voir exactement?

M. Hind-Smith: Et bien, monsieur le président, j'aimerais que votre institution exige en quelque sorte qu'un organisme de réglementation fasse état de ses dépenses et de ses activités en se référant au mandat que lui a confié le Parlement. Nous avons déjà signalé ici qu'il appert, et cela figure à l'annexe de notre exposé, qu'environ 50 pour cent du travail du CRTC en matière d'examen des demandes est consacré aux demandes présentées par les entreprises de la télévision par câble. Rien cependant dans le rapport n'indique qu'il s'agit là d'un exercice légitime du mandat de réglementation du CRTC.

M. Berger: Que voudriez-vous voir encore dans ce rapport?

[Text]

Mr. Hind-Smith: I think that would be a very substantial restructuring of the report that would be of equal value, I think, to Parliament, to the regulated industries and to the consumer groups.

• 1520

Mr. Berger: Thank you. The next question I have is with respect to costs. You indicated the cost to your association of preparing this brief, and we would expect that for some groups the financial cost of participation in this type of a procedure would be prohibitive. Would you agree with that?

Mr. Hind-Smith: I think we made the point, Mr. Chairman, that in some of the telecom proceedings, the costs were high because of the differing procedures that pertain to telecommunications hearings, where we really are lost without proper legal representation, without proper counsel. The costs of these rather more informal broadcasting hearings are less onerous; the procedures are relatively simple.

The point was raised about, for example, the private intervenant in a rate-increase application; that really does not cost a great deal for a private intervenant to make that kind of representation. The reason, for example, that an appearance before this task force today costs a voluntary national trade association is that it does involve a review of some very substantial issues that you put in front of us and which require a good deal of thought and consultation with members. However, for a private individual or even a voluntary group to intervene in most broadcasting regulatory hearings is not as great.

Mr. Berger: On page 13, you favour the award of costs. Are you referring there to the participation in the broadcasting hearings, or the telecommunications hearings? I think you are talking there about the telecommunications side, are you not?

Mr. Hind-Smith: Yes, Mr. Chairman, we were referring to the telecommunications side, but we had occasion in reviewing what we might say to you today, and one of my staff said, If you say that, why not in a broadcasting hearing? I said I did not have difficulty with that. If an intervenant persuades the regulatory authority that he can make a sufficient contribution to the understanding of the issue in a way the commission would not otherwise know, and the commission is satisfied that that contribution has been made, I think it would not be inequitable for costs to be assigned. Now, that is a personal view. It is not one that I have canvassed with our members and they may . . .

The Chairman: That is the way the CRTC works now.

Mr. Hind-Smith: They have not done so in broadcasting.

Mr. Berger: Do you support that for broadcasting hearings then as well?

[Translation]

M. Hind-Smith: Je pense qu'une restructuration très importante devrait conférer à ces rapports la même valeur pour le Parlement, pour les industries réglementées et pour les groupements de consommateurs.

M. Berger: Je vous remercie. La question suivante a trait aux coûts. Vous précisez le coût pour votre association de la préparation de ce mémoire et je pense que pour certains groupements le coût de la participation à ce type de procédures pourrait se révéler trop élevé. Êtes-vous d'accord avec cette affirmation?

M. Hind-Smith: Je pense que nous avons fait comprendre, monsieur le président, que dans certaines procédures de télécommunications, les coûts sont élevés en raison des caractéristiques propres aux audiences en matière de télécommunications et parce que l'on est complètement perdus sans représentant juridique, sans la participation d'un bon avocat. Le coût des audiences en matière de radiodiffusion, organisées de manière moins stricte, sont moins élevés car les procédures sont relativement simples.

On a parlé par exemple du cas d'un tiers intervenant au sujet d'une demande d'augmentation de tarif, et le coût d'une telle intervention n'est pas vraiment élevé. Le coût non négligeable de la comparution d'une association professionnelle de caractère privé et national devant un groupe de travail tel que le vôtre provient du fait que l'on doit passer en revue des problèmes de fond avant de vous les soumettre, problèmes qui exigent une profonde réflexion et des consultations préalables avec nos membres. Il n'en reste pas moins que le coût de l'intervention d'un particulier ou même d'un groupement privé dans la plupart des audiences visant à réglementer la radiodiffusion n'est pas très élevé.

M. Berger: À la page 13, vous vous prononcez en faveur de l'indemnisation des coûts. Faites-vous allusion dans un tel cas aux audiences qui portent sur la radiodiffusion ou à celles qui concernent les télécommunications? Vous parlez des télécommunications, je suppose.

M. Hind-Smith: En effet, monsieur le président, nous parlons des télécommunications mais, lors de la préparation de notre intervention d'aujourd'hui, l'un des membres de notre personnel m'a dit: «Dans ce cas, pourquoi pas lors d'une audience en matière de radiodiffusion»? J'ai répondu que nous n'y verrions pas d'inconvénient. Si un tiers réussit à convaincre les responsables de la réglementation qu'il est en mesure d'apporter une contribution réelle et indispensable à la compréhension du problème et s'il en fait la preuve aux yeux du Conseil je pense qu'il est légitime que ses frais soient remboursés. Mais il s'agit là de mon opinion personnelle. Nous n'avons pas consulté nos membres sur ce point et ils pourraient dire . . .

Le président: C'est ainsi que fonctionne le CRTC à l'heure actuelle.

M. Hind-Smith: Pas dans le secteur de la radiodiffusion.

M. Berger: Vous vous prononcez pour ce système dans le secteur de la radiodiffusion aussi?

[Texte]

Mr. Hind-Smith: My members may cause me to walk the plank for that remark, but I think it is an equitable thing. What I am opposed to, and we say so in the brief, is the suggestion advanced by some that direct public funding should take place to interest or intervenant groups. In other words, putting money up-front to finance a group to intervene in a public proceeding. That we are opposed to.

The Chairman: Could I just interrupt here? We have about seven minutes left, and I know a lot of question that gone unasked so far. We are going to have to speed up this process. We do not want any regulatory lag.

Mr. Crosby (Halifax West): Just do your own thing, Mr. Chairman.

The Chairman: Did you have a question? Mr. Milligan, you had a question?

Mr. Milligan: Yes. On page eight of your brief, you say that you consider that:

accountability for legislative powers granted by Parliament requires that all agency regulations be tabled before Parliament, that parliamentary committees have the opportunity to scrutinize and that all regulations be approved by Cabinet.

Specifically relating to scrutiny by parliamentary committees, were you thinking there of the possibility of a right, in parliamentary committees, to recommend disallowance of the regulations? In other words, they would be effective, but that could be disallowed by Parliament? Or possibly were you considering an affirmation procedure which the regulations would not be valid unless specifically affirmed by Parliament? You just mentioned scrutinizing. I wondered whether you were thinking of any method of control as opposed just to review.

• 1525

Mr. Hind-Smith: I am going to invite Bob Buchen to speak to that one. The suggestion really is picked up from the Lambert Commission in its recommendation in Chapter Eighteen, I cannot compare the exact words, but I think they are fairly similar and I do not recall whether the Lambert Commission went further than that in terms of disallowance or regulations or not.

Mr. Milligan: Well of course as you are aware, in the discussion paper issued by this committee, in raising the possibility of parliamentary review, it did specifically mention the possibility of a disallowance procedure, an affirmation procedure, which is why I wanted a clarification of this point for the committee's benefit.

Mr. Buchan: I think, Mr. Chairman and Mr. Milligan, that as a lawyer, I have worked a little around legislative matters and I would prefer to see a negative resolution procedure rather than a positive resolution procedure, only because of the problems of scheduling and the workload of the House and the Senate if it were to go that way. However, if we are just talking about the House, from a workload point of view, I

[Traduction]

M. Hind-Smith: Mes membres vont peut-être me faire un mauvais parti mais je dirais quand même que je juge le procédé équitable. Ce que je refuse, et nous l'avons indiqué dans notre mémoire, c'est la proposition avancée par certains qui veulent que l'on finance directement certains groupes de pression ou d'intérêt. En d'autres termes, nous ne voulons pas que l'on avance de l'argent à des groupes pour intervenir lors de procédures publiques.

Le président: Puis-je vous interrompre? Nous n'avons plus que sept minutes et je sais qu'un grand nombre de questions n'ont pas encore pu vous être posées. Nous devons faire vite si nous voulons éviter les retards dus à la réglementation.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Faites comme bon vous semble, monsieur le président.

Le président: Avez-vous une question? M. Milligan, vous vouliez poser une question?

M. Milligan: Oui, à la page huit de votre mémoire, vous indiquez que

le devoir de rendre compte des pouvoirs législatifs concédés par le Parlement exige en retour que tous les organismes déposent leur réglementation devant le Parlement, que les Comités parlementaires aient la possibilité d'examiner cette réglementation et qu'elle soit en fin de compte approuvée par le Cabinet.

Au sujet précisément de l'examen de la réglementation par un Comité parlementaire, envisagez-vous ici que les Comités parlementaires aient le droit de recommander une annulation des règlements? En d'autres termes, ils seraient efficaces mais le Parlement pourrait les annuler? A moins que vous n'envisagiez une procédure de ratification selon laquelle la réglementation ne prendrait qu'effet que si elle est expressément confirmée par le Parlement? Vous parliez tout à l'heure d'examen approfondi. Je me demande si vous envisagez une autre forme de supervision que le contrôle parlementaire.

M. Hind-Smith: Je demanderai à Bob Buchen de parler à ce sujet. En fait, cette proposition est directement tirée de la recommandation du chapitre dix-huit de la Commission Lambert. Je ne peux comparer les formulations exactes mais je pense qu'elles sont très semblables et je ne me rappelle pas si la Commission Lambert est allée plus loin en terme d'annulation de la réglementation.

M. Milligan: Vous savez, bien sûr, que dans son document de discussion, le comité a envisagé la possibilité d'un contrôle parlementaire en mentionnant précisément la possibilité d'une procédure d'annulation en cas de non confirmation et c'est la raison pour laquelle j'aimerais que vous nous donniez des éclaircissements sur ce point.

M. Buchan: Je pense, monsieur le président et M. Milligan, étant familiarisé avec les questions législatives en ma qualité d'avocat, que je préférerais que l'on adopte une procédure de résolution négative plutôt qu'une procédure positive, uniquement en raison des problèmes de calendrier et de charge de travail à la Chambre et au Sénat. D'ailleurs, si l'on considère la Chambre uniquement, je pense que la procédure de résolution négative est la seule qui soit possible.

[Text]

think that a negative resolution procedure is the only practical one.

Mr. Milligan: That raised another point, because you have called in effect for scrutiny of regulations by parliamentary committees, and it seems to me that does raise a problem of an increased workload on parliamentarians and some of the problems with the committee system, and yet you have advocated it there, and then on page nine you call into question the ability of standing committees to review annual reports and estimates in a more systematic or a more exhaustive fashion because of problems of information, analytical capacity and particularly I noted, time. I wondered why you felt that if that were a problem in the case of estimates and annual reports, it was not a problem in the case of regulations.

Mr. Buchan: Well I think it really goes to staff and staff work that could be provided to committees, whether it be on a permanent staff basis, which I do not think I would favour, as much as it would be on a contract basis, which I would have to declare something of a conflict of interest in, being an Ottawa-based lawyer, in recommending that type of thing. However, I think the role to date of parliamentary committees in the review of estimates and financial reports of agencies and departments has not been impressive in my personal view, but I think the role of committees of that kind with regard to those reports and also on questions of reviewing regulations from a policy point of view could be impressive if they were given a clear statutory mandate, some power from Parliament, a clearer role and the staff and the resources required to do the work. It is a question really of the members of the committee being briefed and having the time to deal with the issues put before it.

The Chairman: Thank you. Could I ask you one question? This regulatory lag is something that bothers me. It creates a lot of uncertainty, because this industry complains about it tremendously, the uncertainty that is created by government inaction. It is not so much the rules that we do not like; it is that the rules just are not there. Would the CRTC be amenable to a situation in which we impose time-limits within which they had to render a decision?

Mr. Hind-Smith: Obviously, Mr. Chairman, the CRTC would have to answer that. I do not know how reasonable it is to impose time-limits. I noticed your discussion of that with Dr. Meisel, and he remarked on the fact that they had to make decisions fairly rapidly, and I think he used the word cogitate—which is a good academic word—on decisions. Just off the top, I think to put time-limits would be quite difficult administratively. I would rather approach it on the ground that the CRTC as our particular regulatory agency should try to get rid of some of the things which are unnecessary in its workload in order to concentrate on those that are.

• 1530

The Chairman: And give them back to Parliament?

[Translation]

M. Milligan: On touche là un autre point, puisqu'en fait vous avez demandé que les règlements soient examinés de manière approfondie par les comités parlementaires et, qu'à mon avis, cela pose un problème de surcharge de travail au sein du Parlement et des comités. Pourtant, vous vous en faites ici le défenseur alors qu'à la page neuf de votre mémoire vous vous demandez si les comités permanents seront en mesure d'examiner les budgets et les rapports annuels de manière plus systématique et plus complète du fait des difficultés d'information, du manque de capacité d'analyse et, en particulier, du manque de temps. Je me demande, si vous pensez que cela pose un problème dans le cas des budgets et des rapports annuels, si ce n'en serait pas un, en ce qui concerne les règlements.

M. Buchan: Et bien, je pense que l'on en revient en fait à un problème de personnel et de travail susceptible d'être mis à la disposition des comités, que ce soit en les dotant d'un personnel permanent, solution qui n'a pas ma préférence, ou d'un personnel sur contrat, ce qu'il m'est difficile de préconiser, étant un avocat dont la place d'affaire se situe à Ottawa, pour des raisons de conflit d'intérêt. Je maintiens toutefois qu'à mon avis le rôle des comités parlementaires en matière de révision des budgets et des rapports financiers des organismes des ministères du gouvernement n'a pas été très convaincant. J'estime toutefois que le rôle de ces comités, qu'il s'agisse des rapports que j'ai cités ou des questions de contrôle de la réglementation du point de vue de l'élaboration des politiques, pourraient être beaucoup plus déterminants si on leur confiait un mandat légal clair, des pouvoirs parlementaires, un rôle plus précis ainsi que le personnel et les ressources nécessaires. Il s'agit tout simplement que les membres du comité reçoivent une bonne information et disposent du temps nécessaire pour s'occuper des questions qui leur sont posées.

Le président: Je vous remercie. J'aimerais poser une question. Cette question de retard de la réglementation me préoccupe. Elle entraîne beaucoup d'incertitudes et l'industrie se plaint beaucoup des attermoissements causés par l'inaction du gouvernement. Ce n'est pas tant les règlements que l'on n'aime pas, c'est tout simplement l'absence de règlements. Le CRTC serait-il prêt à accepter que nous lui imposions des limites pour prendre ses décisions.

M. Hind-Smith: De toute évidence, monsieur le président, il appartient au CRTC d'y répondre. Je ne sais pas dans quelle mesure il est raisonnable d'imposer des délais limites. J'ai remarqué, lors de votre discussion avec le Docteur Meisel, qu'il a indiqué devoir prendre des décisions assez rapidement et il a utilisé le terme cogiter, qui dit bien ce qu'il veut dire, à propos des décisions. J'ajouterais en passant qu'il me paraît difficile du point de vue administratif de fixer des délais limites. Mon raisonnement consisterait plutôt à dire que l'organisme de réglementation qui me concerne en particulier, soit le CRTC, devrait se débarrasser d'un certain nombre de choses inutiles pour se consacrer à ses tâches importantes.

Le président: Et en faire cadeau au Parlement?

[Texte]

Mr. Hind-Smith: No, no. I am saying there are a lot of regulatory procedures which absorb the CRTC's time which in my submission are unnecessary, and if they freed themselves from fussing about whether a small cable company with 500 subscribers in Baie-Comeau is going to be permitted to charge 25 cents more or 35 cents more, that sops up a certain amount of commission and staff time which could be better employed in addressing some of the more log-jam kind of issues, whether they are called policy issues or not.

Mr. Berger: I think your point about the rate hearings perhaps sounds reasonable anyway to the uninitiated, because I certainly am not that familiar with past rate hearings or the reasons for them and so forth. What is the CRTC's opinion on that particular point? Do they feel that it is unnecessary? Do they feel it is a first-rule aspect of their work?

Mr. Hind-Smith: If I may just tell a short story, and you give me 25 seconds, Mr. Chairman . . .

The Chairman: Twenty-four.

Mr. Hind-Smith: Twenty-four. When the Chairman of the CRTC announced in front of our convention in Vancouver his proposal to de-regulate the rates of smaller cable systems, we were led to believe that when he came back to Ottawa, he took a tremendous amount of flak from the staff of the commission, because suddenly they could see all the problems of what happens if they are no longer there to regulate cable rates. Dr. Meisel to his credit said, "I made that promise, I believe in it and we are going to do it." And he did, but it took him a lot longer to do it. There is, I think, a staff resistance to taking themselves out of a job.

The Chairman: We have run out of time, unfortunately. I think there are a lot of other issues we could explore. Could we order that we append the documentation submitted as RR-8?

Secondly, we will be adjourning for 10 minutes before we hear the Retail Council of Canada, but in closing I would like to thank you, both of you and your association very much for the time and the effort you have put into this. We also recognize what short notice we gave you, but because our time limits expire on December 19, we had to act quickly and we appreciate the co-operation you have given us very much. On behalf of all of us, thank you.

Mr. Hind-Smith: Thank you very much, Mr. Chairman.

• 1530

• 1540

The Chairman: Could we again come to order?

[Traduction]

M. Hind-Smith: Non, absolument pas. Je dis simplement que le CRTC consacre une grande partie de son temps à un grand nombre de procédures de réglementation qui, à mon avis, sont inutiles et que, si le CRTC parvenait à oublier un peu, par exemple, une petite société de diffusion par câble ayant 500 abonnés dans la Baie Comeau qui désire obtenir 25 cents ou 35 cents de plus, il serait à même d'employer son personnel à résoudre des problèmes beaucoup plus épineux, qu'il s'agisse ou non de questions de politique.

M. Berger: Votre argumentation au sujet des audiences en matière de tarif m'apparaît tout à fait raisonnable, du moins en tant que non initié, puisque je ne suis absolument pas familiarisé avec la question des audiences qui ont eu lieu en matière de tarif, des raisons qui les ont motivées, etc. Quelle est l'opinion du CRTC sur ce point précis? Juge-t-il qu'elles sont inutiles? Pense-t-il qu'il s'agit là d'un des aspects fondamentaux de son travail?

M. Hind-Smith: J'aimerais vous raconter une petite histoire si vous voulez bien me laisser 25 secondes, monsieur le président . . .

Le président: Vingt-quatre.

M. Hind-Smith: En vingt-quatre secondes donc. Lors de notre congrès de Vancouver, lorsque le président du CRTC nous a annoncé qu'il se proposait d'abandonner la réglementation des tarifs des petits réseaux de diffusion par câble, nous avons pu voir qu'une fois rentré à Ottawa, son personnel a dû lui faire la vie très dure puisque le Conseil a soudain entrevu tous les problèmes qui allaient se poser s'il n'était plus là pour réglementer les tarifs de câble. Je dois dire à son crédit que le Docteur Meisel n'a pas pour autant changé d'avis et qu'il a déclaré: «J'ai fais cette promesse, je crois en son bien fondé et nous allons la respecter.» Il y est parvenu, mais il lui a fallu plus longtemps que prévu. Je pense que le personnel oppose une certaine résistance lorsqu'il voit partir une possibilité de travail.

Le président: Nous n'avons malheureusement plus de temps, même si je pense qu'il nous resterait beaucoup de questions à examiner. Pouvons-nous décider d'annexer les documents qui nous ont été remis sous la cote RR-8?

Nous allons maintenant suspendre la séance pendant dix minutes avant d'entendre le Conseil canadien du Commerce de détail mais, avant de lever la séance, j'aimerais vous remercier, vous et votre association, pour votre contribution. Vous n'avez eu que très peu de temps pour vous préparer mais, étant donné que nous avons un délai qui nous a été fixé pour le 19 décembre, nous avons dû procéder rapidement et nous apprécions d'autant plus votre coopération. Au nom du comité tout entier je vous remercie.

M. Hind-Smith: Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Pouvons-nous reprendre la séance?

[Text]

We have with us today Mr. A. J. McKickan, President, Retail Council of Canada, and Mr. James Farrel, General Counsel, Loblaw's.

Just by way of introduction, I think the members of the committee appreciate very much the way you have addressed the specific issues we have raised and the way you have presented us with various alternatives. You have obviously put a great deal of thought into this, and as I understand it, you are going to start off with a brief presentation and then we can ask you questions.

Mr. A. J. McKickan (President, Retail Council of Canada): Thank you, Mr. Chairman, for these kind remarks.

Perhaps I should just add that Mr. Farrel is appearing in his capacity as chairman of the Retail Council's legislation committee. His full-time vocation is General Counsel and Vice-President of Loblaw Company Limited.

• 1545

The Chairman: Oh, excuse me. I apologize.

Mr. McKickan: But he is, as you suggest, a counsel, Mr. Chairman.

Retail Council of Canada is pleased to have this opportunity to appear before you today to present its views on this important subject. Retail Council of Canada is a national trade association whose direct members among them perform approaching 70 per cent of Canada's total retail store volume. The definition of store excludes such outlets as automobile dealers, restaurants, liquor outlets and so on, but includes almost every other type of retail business selling consumer merchandise. Affiliated with the council are a substantial number of sectoral and regional associations whose members account for a further substantial percentage of retail trade.

The subject of the task force study is one of considerable interest to retailing. The trade is affected by a substantial variety of statutes and their subsidiary regulations, by some administrative tribunals and, as a result, by the decisions of many public servants acting in a quasi-judicial capacity. The industry, however—and I think it is fair to record—is not one of those which feels it has been unnaturally hobbled by the strictures of regulation. It falls, perhaps, in the mid-range of industries scaled from those which are lightly to those which are heavily regulated.

We comment, Mr. Chairman, on a number of the issues raised in the extremely useful, in our view, analysis of the issues published by the task force and perhaps we can single out a few of our thoughts for mention now.

First of all, in relation to your first suggestion, we are firm believers in consultation prior to the finalization of both statutes and regulations. We believe the consultation process should be mandatory. We point out the desirability of the

[Translation]

Nous avons aujourd'hui parmi nous M. A. J. McKickan, président du Conseil canadien du Commerce de détail et M. James Farrel, conseiller juridique de la maison Loblaw's.

A titre d'introduction, je dirais que le comité a beaucoup apprécié la façon dont vous avez répondu aux questions précises que nous avons posées et les différentes solutions que vous nous avez soumises. De toute évidence, vous avez beaucoup réfléchi à toutes ces questions et, si je ne me trompe, vous désirez faire une déclaration préalable avant de répondre à nos questions.

M. A. J. McKickan (Président du Conseil canadien du Commerce de détail): Je vous remercie, monsieur le président, de votre amabilité.

J'aimerais ajouter que M. Farrel comparaît ici à titre de président du comité sur la législation du Conseil du Commerce de détail. Son emploi à plein temps est celui de conseiller juridique et de vice-président de Loblaw Company Limited.

Le président: Je vous présente mes excuses.

M. McKickan: Conformément à votre présentation, il fait bien, cependant, office de conseil.

Le Conseil canadien du commerce de détail se félicite d'avoir la possibilité de comparaître dans cette enceinte pour vous donner son avis sur un sujet très important. Le Conseil canadien du commerce de détail est une association professionnelle nationale et les entreprises qui en sont directement membres représentent près de 70 pour cent du chiffre d'affaire du commerce de détail au Canada. Ce chiffre d'affaires ne comprend pas celui des magasins tels que vendeurs d'automobiles, restaurants, distributeurs d'alcool, etc., mais pratiquement tous les autres magasins de détail qui vendent des marchandises aux consommateurs en font partie. Un nombre non négligeable d'associations sectorielles ou régionales sont affiliées au Conseil et représentent un pourcentage supplémentaire du commerce de détail.

L'objet de l'étude du groupe de travail est d'un intérêt considérable pour le commerce de détail. Ce commerce est touché par un grand nombre de lois et de réglementation correspondantes, dont certaines dépendent de tribunaux administratifs, et d'autres, des décisions prises par des fonctionnaires publics exerçant des pouvoirs quasi judiciaires. Notre secteur d'industrie, toutefois, et il faut le dire en toute objectivité, ne s'estime pas particulièrement étouffé par le poids de la réglementation. Il se situe, je pense, dans un juste milieu entre les secteurs fortement réglementés et ceux qui ne le sont pratiquement pas.

Monsieur le président, nous ferons des observations sur un certain nombre de questions soulevées dans l'analyse, extrêmement utile à notre avis, des questions publiées par le groupe de travail, et je pourrais peut-être en signaler quelques-unes dès maintenant.

Tout d'abord, en ce qui concerne votre première proposition, nous croyons fermement à l'utilité des consultations avant que l'on mette la dernière main aux lois et aux règlements. Nous estimons que le processus de consultation devrait être obliga-

[Texte]

consultation process allowing sufficient time for the consulted parties to make a reasonable study of the issue and to enable them to reply in an informed and appropriately cohesive manner. I might digress to say, in our experience, that sometimes there is consultation, but not always enough time to make the consultation really meaningful.

There is merit in providing, we believe, for a two-stage consultation process: one at the problem identification stage; another when the range of solutions is being reviewed.

On suggestion two, we endorse a system of advance notice for new regulations. On suggestion three, we believe there is a case for public funding of certain public interest groups. We favour the establishment of a third-party body to make allocations among established third-party groups with some history of activity and responsibility. We, generally speaking, do not favour the funding of single-issue groups for reasons which we outline. I shall not expand further on four, five and six in the interest of time.

On suggestion seven, we endorse the concept that federal government departments and agencies should periodically review and evaluate their regulatory activities.

Under eight, we are entirely sympathetic to the principle embodied in this proposal. Our concern, however, is that a standing committee of Parliament may not have the time and may not, in fact, be the most apt vehicle to conduct the review which is proposed.

In the case of a standing committee, we suggest the establishment of a new function of government similar in obligation and organization to either an ombudsman-type of function or the Auditor General function, but having as its mission the scrutiny of regulations. We define the exact obligations as, first, to confirm that the regulations, in fact, conform to the intent of the statute; second, confirm that the regulations are in harmony with other statutes and regulations—and I would suggest that that include provincial as well as federal regulations; three, consider statements in support of the regulations which are under consideration made by the public servants proposing them, and also statements of the private sector parties likely to be affected by the regulations.

• 1550

Fourth, consider the findings of the social and economic impact analyses, if in fact they have been done, and other studies performed in relation to the regulations. Finally, make a recommendation to Parliament as to whether the regulations should be passed in their proposed state, or if any desirable amendments which their office suggests.

[Traduction]

toire. Nous signalons qu'il serait souhaitable que le processus de consultation laisse suffisamment de temps aux parties consultées pour qu'elles puissent raisonnablement étudier les questions en jeu et soient en mesure d'y répondre de manière informée et cohérente. Je ferais allusion en passant à notre propre expérience en disant que, parfois, il y a bien consultation mais que les délais ne sont pas suffisants pour que cette consultation ait véritablement un sens.

Il est utile à notre avis de prévoir un processus de consultation en deux temps: dans un premier temps, au moment de l'identification des problèmes, et dans un second temps, lorsque l'on passe en revue l'éventail des solutions en présence.

Au sujet de la deuxième proposition, nous sommes en faveur de l'envoi de préavis concernant les nouvelles réglementations. En ce qui concerne la troisième proposition, nous pensons que le financement public de certains groupes d'intérêt se défend. Nous sommes en faveur de la constitution d'un organisme tiers chargé de répartir des subventions entre les groupes tiers établis en se fondant sur leur expérience et sur leur degré de responsabilité. De manière générale, nous nous opposons au financement de groupements constitués dans un but unique pour les raisons que nous exposons par la suite. Je ne m'étendrai pas davantage sur les propositions quatre, cinq et six afin de ne pas perdre de temps.

Au sujet de la septième proposition, nous sommes en faveur du principe selon lequel les ministères et les organismes du gouvernement fédéral devraient revoir et évaluer périodiquement leurs activités de réglementation.

En ce qui concerne la huitième proposition, tout en étant favorables aux principes exposés, nous avons peur toutefois qu'un comité permanent du Parlement n'ait pas le temps, et en fait ne soit pas le meilleur moyen, d'effectuer le contrôle proposé.

Si l'on retient la solution d'un comité permanent, nous proposons la création d'une nouvelle fonction du gouvernement dont des obligations et l'organisation s'assimileraient soit à celles d'un ombudsman, soit à celles de l'Auditeur général et dont la mission serait de passer en revue la réglementation. Pour plus de précision, nous définirions ces obligations comme étant, premièrement, de s'assurer que la réglementation est dans la pratique conforme aux intentions de la loi; deuxièmement, que cette réglementation est compatible avec les autres lois et les autres règlements (ce qui devrait englober à mon avis la réglementation provinciale comme la réglementation fédérale) et, troisièmement, que l'on tient compte des déclarations à l'appui des règlements envisagés par les fonctionnaires qui les proposent comme des déclarations des parties du secteur privé qui seront vraisemblablement touchées par la réglementation.

Quatrièmement, il lui faudra tenir compte des résultats des analyses des répercussions sociales-économiques qui ont pu être faites ainsi que des différentes études effectuées au sujet de la réglementation. Enfin, il devra recommander au Parlement l'adoption de la réglementation dans l'état où elle a été proposée ou avec les modifications qu'il estimera nécessaires.

[Text]

The office, as we see it, would have a quasi-judicial function. It could be expected to achieve impartiality by reason of its obligation to report to Parliament, and also by the freedom given to it to publish its findings. We propose that the body be able to convene public hearings and we envisage that private sector parties would be able to examine public servants in relation to their appreciation of private sector activity which might be generated as a result of the regulations under discussion. We consider, I guess, that is perhaps the most significant of the suggestions we make to you, Mr. Chairman.

Nine: we propose that the office we had proposed under suggestion eight might be able to conduct the function suggested in nine.

In ten, we endorse the concept that when legislation is before Parliament, drafts of proposed regulations, along with a written statement of their objectives, be tabled along with the bill. We appreciate, of course, that there may sometimes be difficulty in being sufficiently explicit or definitive at the time when the legislation is drafted. We know that is a real problem. However, on balance, there seems to be merit in encouraging departments to consider both the legislation and the subsidiary regulations at the same time. Speaking as a private-sector party, it is often difficult to ascertain the full implications of the legislation without study of the regulations which are to implement it.

Again, in the interest of time, I will not dwell on our proposals from 11 to 15. On suggestions 16 through 25, I simply say that as an industry which falls more under provincial than under federal regulation, we have a somewhat limited experience with the federal regulatory agencies. However, we are affected by such bodies as the Anti-Dumping Tribunal, the Textile and Clothing Board, the CRTC on some occasions, and like most parties appearing before regulatory agencies, our members are concerned first that the rules not be changed in mid-stream and also, of course, that they have a clear understanding of the agency's mandate.

We are aware that substantial economic interests can turn on the decisions of a regulatory body, and for that reason we emphasize the care which should be exercised in the appointments of representatives to these bodies. You will see that we recommend consultation with the parties principally affected but not going the length of formal hearings.

That, Mr. Chairman and gentlemen, is a brief overview of our position and we will be happy to respond to questions.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Pierre Deniger?

Mr. Deniger: Yes, I have two areas of question. The first one is on the topic of prior consultation that you deal with in suggestion two, and the second one is on a general ombudsman on regulatory ombudsman on regulation later on in your brief.

[Translation]

Cet organisme, tel que nous l'envisageons, devra avoir rôle quasi judiciaire. On pourra s'attendre à ce qu'il soit impartial puisqu'il sera tenu de rendre compte au Parlement et qu'il aura par ailleurs la liberté de publier ses résultats. Nous proposons que cet organisme soit habilité à convoquer des audiences publiques et nous voudrions que les parties prenantes du secteur privé puissent y demander aux fonctionnaires quelles sont, à leur avis, les répercussions sur les activités du secteur privé de la réglementation envisagée. De mon point de vue, il s'agit là peut-être pour nous de la proposition la plus importante que nous ayons à faire au comité, Monsieur le président.

Neuvième point: nous pensons que le service dont nous avons proposé la création à la proposition huit devrait être en mesure de s'acquitter des fonctions proposées au point neuf.

Dixième point: nous sommes d'accord avec le principe selon lequel, lorsque la loi est présentée au Parlement, le projet de loi s'accompagne d'une première rédaction de la réglementation proposée ainsi que d'un exposé écrit de motifs qui l'a justifiée. Nous savons, bien entendu, qu'il est parfois difficile d'être suffisamment explicite et précis au moment de l'élaboration de la loi. Nous reconnaissons qu'il s'agit là véritablement d'un problème. Toutes choses considérées, il nous apparaît toutefois utile d'inciter les ministères à tenir compte en même temps de la loi et des règlements qui s'y rattachent. En tant que représentant du secteur privé, je peux vous dire qu'il est souvent difficile d'évaluer toutes les conséquences d'une législation sans avoir étudié les règlements qui la complètent.

Pour gagner du temps, une fois encore, je ne m'étendrai pas sur les propositions onze à quinze ni sur les propositions seize à vingt-cinq et je me contenterai de dire qu'en notre qualité d'industrie relevant davantage de la compétence provinciale que de la compétence fédérale nous n'avons souvent qu'une expérience limitée des organismes de réglementation fédéraux. Nous sommes toutefois touchés par la réglementation d'organismes tels que le tribunal Anti-Dumping, la Commission du textile et du vêtement et le CRTC en certaines occasions et, comme la plupart des parties comparaisant devant un organisme de réglementation, nos membres souhaitent surtout que l'on ne change pas les règles du jeu en cours de route et, bien entendu, que le mandat de ces organismes puisse être compris par tous.

Nous sommes conscients de l'importance des intérêts économiques qui peuvent influencer sur les décisions des organismes de réglementation et, par conséquent, nous attachons beaucoup d'importance au soin avec lequel on nomme des représentants au sein de ces organismes. Vous verrez que nous recommandons que l'on consulte les principales parties prenantes sans aller toutefois jusqu'à des audiences officielles.

Voilà, monsieur le président et messieurs les membres du comité, quelle est notre position en général, et je suis prêt maintenant à répondre à vos questions.

Le président: Je vous remercie. M. Pierre Deniger?

M. Deniger: J'aimerais poser des questions dans deux autres domaines précis. Le premier porte sur la question des consultations préalables dont vous parlez à propos de la proposition deux et le second sur celle de la création d'un médiateur sur

[Texte]

You do not seem to make a distinction, or I do not see it anyway, between prior consultations between an act of Parliament legislation and consultations to regulations. Do you basically want the government, before it introduces a bill, to have a consultation with all the affected industries, or do you want that only for the regulations?

I ask this because if a piece of legislation is introduced, when it goes into committee, that is usually when the processes of consultation in depth are done. If indeed you have concerns over a piece of legislation, you come and amendments follow. For example, I was involved last fall in the Transportation of Dangerous Goods Act, and we had appearances by I do not know how many concerned groups and these were dealt with and amendments occurred. So, on the point of consultation, which legislation versus regulation?

Mr. McKickan: Our priority is that consultation prior to the enactment of a bill is even more important than consultation on the regulations, because although there are . . .

Mr. Deniger: Enactment of the bill or introduction of the bill?

Mr. McKickan: Introduction of the bill, because although there may indeed be committee hearings, our experience—and I think it is probably not different from that of other organizations—is that it is very, very difficult to effect even an apparently logical change in the bill, because by that time, partisan political issues are raised because of the vested interests and priorities of public servants involved, and with the best will in the world, it may be difficult for the members of parliamentary committees to comprehend all the range of suggestions brought to them.

• 1555

A point which in the full scope of the legislation may not be of overweening importance but perhaps very important to a specific industry or to a specific group of people can be lost sight of, and there may be political trade-offs and you get into that whole concern. On the other hand, if the consultation takes place in the much more dispassionate mood of consultation, it seems to me there is a much greater opportunity for legislators to comprehend fully the issues at stake.

Mr. Deniger: The consultation would deal more with the intent of the bill, since the bill could not of course at that time be drafted.

Mr. McKickan: You will see in our suggestion that so far as possible, regulations at least in draft, accompany the legislation.

Mr. Deniger: Yes, but I understand that is after the consultation process has occurred on whether or not to have a bill.

[Traduction]

l'ensemble des questions ou sur la question de la réglementation dont vous parlez plus loin dans votre mémoire. Vous ne semblez pas établir de distinction, je n'en vois pas pour ma part, entre consultations préalables au sujet d'une législation du Parlement et consultations au sujet de la réglementation. De manière générale, voulez-vous que le gouvernement, avant de présenter un projet de loi, consulte toutes les industries concernées ou voulez-vous que cela ne s'applique qu'à la réglementation?

Je pose cette question car, lorsque l'on dépose un projet de loi, il est présenté à un comité et c'est à ce moment-là que le processus de consultation en profondeur s'effectue. Si, dans la pratique, vous vous opposez à certaines parties de la législation, il vous est possible d'intervenir et des modifications s'ensuivent. J'ai participé, par exemple, l'automne dernier, à l'élaboration de la loi sur les transports de produits dangereux et, lors des audiences, de nombreux groupements d'intérêts concernés ont réussi à faire adopter des modifications. Donc, sur le plan de la consultation, doit-on parler de loi ou de réglementation?

M. McKickan: Nous considérons que la consultation préalable à l'adoption d'un projet de loi a encore plus d'importance que la consultation en matière de règlement car, bien que l'on ait . . .

M. Deniger: Parlez-vous d'adoption d'un projet de loi ou de dépôt d'un projet de loi?

M. McKickan: De dépôt d'un projet de loi car, bien qu'il y ait en fait de nombreuses audiences de comités nous avons constaté, et je pense que notre expérience n'est probablement pas très différente de celle d'autres organisations, qu'il est très difficile d'apporter ensuite la moindre modification, quelle que soit sa logique, au projet de loi. Tout changement soulève alors en effet des questions de politique partisane en raison des priorités et des intérêts personnels des fonctionnaires impliqués et, avec la meilleure volonté du monde, les membres des comités parlementaires éprouveront beaucoup de difficultés à comprendre toutes les implications des suggestions qui leur sont faites.

Une question qui, sans avoir une importance extraordinaire pour l'ensemble de la législation, revêt un intérêt particulier pour un secteur ou un groupe précis, pourra tomber dans l'oubli; on assiste à des compromissions politiques et le problème se pose de nouveau. Par contre, si la consultation se fait au préalable dans une ambiance beaucoup moins passionnée, il me semble que le législateur est mieux à même de comprendre les questions en jeu.

M. Deniger: La consultation porterait avant tout sur les orientations du projet de loi puisque celui-ci ne serait pas encore rédigé.

M. McKickan: Vous le verrez, nous proposons que, dans la mesure du possible et, au moins, à l'état de projet, la réglementation accompagne la législation.

M. Deniger: Oui mais, si je comprends bien, une fois que le processus de consultation a eu lieu sur la question de savoir si l'on doit élaborer un projet de loi.

[Text]

Mr. McKickan: I think first of all it is important to have consultation on whether or not there be a bill, because there are often alternative ways of achieving the same objective, whether it is by self-regulation or by some other means.

Secondly, it seems to me it is also important to consult on how you achieve the objective, and of course, that is what the bill is usually about.

Mr. Deniger: Yes. I share your concern on consultation. I see, as a parliamentarian, the difficulties in a department which wants to introduce a piece of perhaps delicate legislation, and I think there should be consultation within the industry on a clause-to-clause before it is even drafted. However, I do see the possibilities where you indeed come in front of the appropriate parliamentary committee and make representation. Taken from that, I am not sure how it was in the past, but I know that in the last two Parliaments, substantial amendments were made following witnesses who appeared. Therefore, I am not too sure if I understand how far you are willing to go.

Mr. McKickan: Perhaps I could just add one thing, and I think Mr. Farrel wishes to add a point.

It is not as though there is no consultation now in relation to legislation. We have the experience of being consulted on a great deal of legislation, not seeing the actual text of the sections, but of hearing from the public servants what the thrust of the bill is to be, and making our responses to that, and that is valuable.

Mr. James Farrel (General Counsel, Loblaw's): I would just like to add that it may be that industry or a particular industry may not object to the bill; it is the regulations they object to, where a bill provides that you shall not package except in accordance with the regulations. We may not object to the bill, and therefore it would be pointless to appear at that point, but when the regulations come out, to emphasize Mr. McKickan's point, we would like to see the regulations when we see the bill.

Mr. Deniger: Well, that leads me to my next set of questions on your recommendation of a regulatory ombudsman. In your conceptual idea of that, would the ombudsman be involved once the regulations were adopted and you disagreed with them, or prior to these regulations coming into effect?

Mr. McKickan: No, our concept is that all regulations would have to pass before the ombudsman before they come into effect. It would be a process in the evolution of a regulation.

Mr. Deniger: Every single regulation . . .

Mr. McKickan: Every single regulation.

Mr. Deniger: . . . that the government . . . You would send it to the ombudsman?

[Translation]

M. McKickan: Je pense qu'il est important tout d'abord de prévoir une consultation sur la nécessité d'élaborer un projet de loi, parce qu'il y a souvent plusieurs façon d'atteindre le même objectif, que ce soit par la voie de l'auto-réglementation ou par d'autres moyens.

Deuxièmement, il me semble qu'il est aussi important de procéder à des consultations sur la façon dont on a atteint les objectifs et, bien entendu, sur la raison d'être du projet de loi.

M. Deniger: Je partage vos préoccupations au sujet de la consultation. En ma qualité de parlementaire, je conçois les difficultés d'un ministère qui désire présenter un projet de loi parfois complexe, et je pense qu'il devrait y avoir une consultation avec l'industrie, point par point, avant même qu'il soit rédigé. Je ne pense pas toutefois que vous puissiez vous présenter devant un comité parlementaire pour intervenir. À partir de là, je ne sais pas très bien comment cela se faisait dans le passé, mais je sais que lors des deux dernières législatures, des modifications importantes ont été faites à la suite de la comparution de témoins. En conséquence, je ne sais pas exactement jusqu'où vous voulez aller.

M. McKickan: Je voudrais apporter un élément de réponse et je pense qu'ensuite M. Farrel aimerait intervenir sur ce point.

On ne peut pas parler d'absence de consultation au sujet de la législation. Par le passé, nous avons été consulté à un grand nombre de reprises, sans prendre connaissance de la formulation exacte des différents articles mais en écoutant les fonctionnaires nous exposer les intentions du projet de loi afin que l'on puisse donner notre avis. Je pense que c'est là un actif qu'il ne faut pas négliger.

M. James Farrel (conseiller juridique, Loblaw's): Je voudrais ajouter simplement qu'il peut se faire que l'industrie ou un secteur particulier n'ait aucune objection à faire à un projet de loi mais à l'orientation qui s'y rattache, lorsque le projet de loi dit par exemple que l'emballage devra se faire conformément à la réglementation. Nous n'avons alors rien à reprocher au projet de loi et il serait donc inutile d'intervenir à ce moment-là, mais il en est tout autrement une fois que les règlements sont parus. Je reprendrai ce qu'a indiqué M. McKickan en disant que nous aimerions voir les règlements en même temps que le projet de loi.

M. Deniger: Cela m'amène à une autre série de questions sur le fait que vous recommandez la création d'un médiateur en matière de réglementation. Selon votre conception, le médiateur doit-il intervenir une fois que la réglementation a été adoptée et que vous y êtes opposé ou avant que cette réglementation n'entre en vigueur?

M. McKickan: Non, nous partons du principe que tous les règlements devraient passer par le médiateur avant d'entrer en vigueur. Ce serait là l'un des stades de l'élaboration d'une réglementation.

M. Deniger: Tous les règlements.

M. McKickan: Tous les règlements.

M. Deniger: Vous enverriez au médiateur tous les règlements du gouvernement.

[Texte]

Mr. McKickan: Yes, indeed. Of course, we do not envisage that he as a single individual would carry out the complete scrutiny. He would obviously need a staff just as the Auditor General has a staff and as the various ombudsmen looking after individual rights have them.

Mr. Deniger: Well, that seems to me to be demanding a great deal from an individual, because fundamentally what you want is to make sure the intent is there, that I think is clear. You have a bill, you want to make sure the regulations do not contradict the bill and the gist of it. I would have difficulty with that concept because basically you have a department that does that already, plus all the regulations are already scrutinized by the Department of Justice to make sure that they are fundamentally within the act.

• 1600

I can see basically a possibility where an industry such as yours or a group of industries that you represent would have difficulty and then you say, Appeal to the ombudsman. But not everything.

Mr. McKickan: We assume that this would operate like most functions in life; that 90 per cent of the material would be unexceptional, but the office would spend its time on the five or ten per cent which was exceptional. What we were particularly concerned about was the dispassionate arm of government being able to get an understanding of the ramifications of the regulation within the private sector and being able to make some appreciation of the cost incurred in the private sector which, although a regulation may be dubbed as expensive because of expenditure within the public sector, may be infinitely more expensive because of its ramifications within the private sector.

I just go on to say that once you make that step of introducing a regulation which is expensive to administer, despite that expense it is almost impossible, we have found recently, to go through the activity of changing or withdrawing the regulation. Once established, it is even more expensive to change it or to change the procedure. It is important, it seems to us, to get that study done up-front before all the expense is cause.

Mr. Deniger: I am going to have to think of that. I am not too sure I necessarily agree with the scope as you would see it, but that is something I will think about.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax-West): Thank you, Mr. Chairman. The Ontario Council in its brief deals with the recommendations that were put forward in the preliminary report of this committee. You have not gone beyond that, though, and indicated what I think is a major concern in this committee; that is, the burden on the private sector of government regulation. Can you just give us in general terms your assessment of that situation at the moment. Do you think that the people in the retail industry are burdened into government regulation to the point that it is difficult to carry on their legitimate functions?

[Traduction]

M. McKickan: En effet. Bien entendu, nous n'envisageons pas qu'une seule et même personne les examine tous en détail. Le médiateur devra évidemment être secondé par un personnel tel que celui du vérificateur général ou ceux des différents médiateurs chargés de veiller au respect des droits de la personne.

M. Deniger: Et bien il me semble que ce soit là demander beaucoup à une seule et même personne puisqu'il m'apparaît qu'à la base vous voulez vous assurer que l'intention de la loi est la bonne, je pense que c'est clair. Une fois que l'on a un projet de loi, on veut être sûr que la réglementation n'entre pas en contradiction avec celui-ci, qu'il en respecte l'esprit. Je peux difficilement accepter ce système puisque l'on a d'ores et déjà un ministère qui s'en charge, sans compter le fait que l'ensemble de la réglementation est passée en revue par le ministère de la Justice pour s'assurer qu'elle reste dans le cadre de la loi.

Je peux comprendre qu'un groupement tel que le vôtre ait la possibilité de faire appel à un médiateur sur un point particulier mais non sur l'ensemble de la réglementation.

M. McKickan: Nous partons du principe que les choses se passeront comme ailleurs; que dans 90 pour cent des cas il n'y aura rien à signaler et que le bureau consacrera son temps aux cinq à dix pour cent de cas faisant problème. Ce qui nous intéresse avant tout, c'est la création d'une branche désintéressée du gouvernement susceptible de comprendre toutes les implications de la réglementation sur le secteur privé et d'évaluer en quelque sorte le coût pris en charge par le secteur privé alors que, parfois, une réglementation qualifiée d'onéreuse en raison des dépenses encourues par le secteur public l'est beaucoup plus du fait de ses répercussions dans le secteur privé.

Je poursuivrai en disant qu'une fois que l'on a déposé une réglementation dont l'administration est onéreuse, il devient presque impossible, nous nous en sommes aperçus récemment, de modifier ou de retirer cette réglementation malgré son coût. Il est encore plus onéreux de la modifier ou de modifier la procédure une fois que la réglementation a été mise en place. Il nous apparaît important de faire cette étude au préalable, avant que toutes les dépenses n'aient été engagées.

M. Deniger: Il faudra que je réfléchisse à ce problème. Il n'est pas sûr que je vous suive sur tous les points mais c'est quelque chose à laquelle il me faudra penser.

Le président: M. Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie monsieur le président. Dans son mémoire, le Conseil de l'Ontario traite des recommandations avancées par ce comité dans son rapport préliminaire. Toutefois, vous allez beaucoup plus loin en faisant état de ce que je considère comme l'une des grandes préoccupations de ce comité, en l'occurrence le poids de la réglementation du gouvernement sur le secteur privé. Pouvez-vous nous exposer de manière générale la façon dont vous jugez la situation actuelle. Estimez-vous que les responsables de l'industrie du détail croulent sous la réglementation du

[Text]

Mr. McKickan: We do say we do not think of ourselves as being in a heavily-regulated industry. We are perhaps in a medium situation.

Mr. Crosby (Halifax-West): Then I appreciate your indication that you are involved with the provincial . . .

Mr. McKickan: Yes, we are more heavily involved with the provincial.

Mr. Crosby (Halifax West): Perhaps if you just talk about government regulations as they affect your industry.

Mr. McKickan: The studies we have done provincially in going through the de-regulation exercise leads us to believe that there is a considerable amount of redundant legislation and some conflicting legislation and some overlapping regulation, but it is not a huge burden. I think it might be apt if you heard from my colleague, Mr. Farrel, from the point of view of the particular company in one of the more heavily-regulated sectors of the trade.

Mr. Farrel: Well, I am inclined to accept the general position of the Retail Council that we are not overly regulated as far as overlapping legislation. Most of it comes in the agricultural areas, and your neighbours have cleared some of the air in that—the Supreme Court of course in its recent decision relieved us of some of the burden of this overlapping legislation. It rightly or wrongly has placed it back in provincial hands. One of the areas, of course, that most concerns the grocery industry is the marketing boards and their operation. Even remotely, we spend a good deal of our time defending price increases which the marketing boards refuse to take responsibility for publicly. Again, I do not want to get into marketing boards because I tend to get somewhat excited.

An hon. Member: Go ahead.

Mr. Farrel: No, we will spend the rest of the month. But again, no, we do not feel we are overly-regulated. We feel that perhaps speaking for the grocery industry, some heat might be taken off us by the government taking responsibility for price increases caused by regulatory bodies and that the composition of some of the regulatory bodies, which is something we may come to later, be more closely scrutinized.

• 1605

I do not want to relate a series of horror stories here about some of the actions that marketing boards have taken that have been pernicious to say the least.

Mr. Crosby (Halifax West): These marketing boards you have in mind would be more in the natural products area than dairy products.

[Translation]

gouvernement au point d'éprouver de la difficulté à exercer leurs fonctions légitimes?

M. McKickan: Nous ne nous estimons pas comme une industrie fortement réglementée. Je crois que nous trouverons dans la moyenne.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je m'aperçois ensuite que vous précisez que vous relevez des provinces.

M. McKickan: Oui, nous relevons surtout des provinces.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Peut-être pourriez-vous nous dire tout simplement de quelle façon la réglementation du gouvernement touche votre industrie.

M. McKickan: Les études que nous avons faites au niveau provincial en matière d'allègement de la réglementation nous laissent croire qu'une grande partie de la législation fait double emploi et que certaines législations entrent en conflit avec d'autres. Toutefois, le fardeau n'est pas énorme. Je pense que vous aimeriez entendre mon collègue, M. Farrel, vous donner le point de vue d'une société qui opère précisément dans un des secteurs le plus réglementé de notre industrie.

M. Farrel: Je suis prêt à me ranger à l'avis général du Conseil du commerce de détail, qui estime que notre industrie ne souffre pas d'un excès de réglementation en matière de législation faisant double emploi. La plus grande partie de cette législation porte sur le domaine agricole et les gens d'à côté ont réglé le problème en partie puisque la Cour suprême, dans une décision récente, nous a retiré d'une partie du fardeau que représentait la législation faisant double emploi. À tort ou à raison, elle a confié de nouveau la compétence en cette matière aux provinces. L'un des domaines qui, bien entendu, préoccupent le plus le secteur de l'alimentation, est le fonctionnement des commissions de commercialisation. Même indirectement, nous passons une grande partie de notre temps à défendre des augmentations de prix dont les commissions de commercialisation refusent de prendre publiquement la responsabilité. Mais je n'aimerais pas m'étendre sur le sujet des commissions de commercialisation car j'ai tendance à me laisser emporter.

Une voix: Allez-y.

M. Farrel: Non, nous y passerions le reste du mois. Mais, une fois encore, nous n'estimons pas d'être trop réglementé. En ce qui concerne précisément l'industrie de l'alimentation, nous pensons qu'il serait bon peut-être que le gouvernement allège quelque peu la tension causée par les organismes de réglementation en matière d'augmentation de prix et que la composition de certains de ces organismes, chose sur laquelle nous pourrions revenir plus tard, soit examinée en détail.

Je ne voudrais pas m'appesantir ici sur toutes les opérations qui caractérisent certaines actions des commissions de commercialisation et qui, c'est le moins qu'on puisse dire, ont eu des effets pernicioeux.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Les commissions de commercialisation que vous avez à l'esprit opèrent davantage sur les produits naturels que sur les produits laitiers.

[Texte]

Mr. Farrel: Yes, chicken marketing board, egg marketing agency, CIMA—those types of things which cause prices to go up, and yet it seems to be that the press indicates that it is because the industry is gouging the public.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes. Your reaction to my question as to whether in general terms you are over-regulated is interesting because a certain segment of the public would favour some sort of scrutiny of retail pricing. I should think a great segment—I do not know the numbers, but there is certainly a substantial number . . .

Mr. Farrel: All who can breathe.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . who would feel that retail pricing is of concern. But let me ask you: Would you regard that as over-regulation?

Mr. Farrel: You mean, if they regulated prices?

Mr. Crosby (Halifax West): Any government involvement in monitoring or supervision of retail pricing.

Mr. Farrel: I certainly would. I think the grocery industry is probably one of the most competitive in the country. I certainly have no hesitation in saying it is the most efficient food distribution system in the world in terms of any measurement. I could deal with the profitability by any measurement, whether it be return on sales, return on capital employed, or any measurement. Everybody thinks grocery prices are going up.

Mr. Crosby (Halifax West): Is it fair to say as competition exists and is viable, the need for government regulation decreases?

Mr. Farrel: Oh I think that follows, it is . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Competition is the answer . . .

Mr. Farrel: Competition is the answer.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . not regulation.

Mr. Farrel: Absolutely, 100 per cent.

Mr. McKickan: Public health and safety is where very obviously government does have a role to ensure that minimum standards are observed.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes. I am interested in your comments on a kind of ombudsman. That is a phrase a lot of people use as being kind of the ultimate solution—some independent authority examining what government is doing or what private industry is doing. Could you articulate your concern a little more specifically in that connection? Is the retail industry taken by surprise from time to time by government regulation or kind of after-the-fact regulations in force, say, respecting metric conversion or packaging or labelling, that they did not know about and are now faced with upholding?

Mr. McKickan: I am sure some members of the industry are taken by surprise. One of our functions as a trade organization is to attempt to ensure that they do not get taken by surprise

[Traduction]

M. Farrell: Oui, les commissions de commercialisation du poulet, des œufs, etc. qui font que les prix montent alors que la presse en tient l'industrie responsable.

M. Crosby (Halifax-Ouest): En effet. Votre réponse à ma question est intéressante puisque vous nous dites de manière générale que vous êtes trop réglementé alors qu'une certaine partie du public aimerait que l'on contrôle d'une manière ou d'une autre les prix au détail. Je pense qu'une grande partie, je n'en connais pas exactement l'importance, mais je pense de toute façon qu'un nombre substantiel . . .

M. Farrel: Tout ce qui bouge et qui respire.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je pense que l'on doit se préoccuper des prix au détail. Mais laissez-moi vous poser une question: Qu'entendez-vous par excès de réglementation?

M. Farrel: Si l'on réglementait les prix par exemple?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Toute intervention du gouvernement en matière de contrôle ou de supervision des prix au détail.

M. Farrel: Je considérerais en effet qu'il s'agirait là d'un excès de réglementation. J'estime que l'industrie de l'alimentation est probablement l'une des plus compétitive au pays. Je n'hésiterais pas à dire qu'elle représente le système de distribution alimentaire le plus efficace au monde, quel que soit le critère d'évaluation envisagé. Je pourrais parler de la rentabilité, quel que soit le critère retenu, qu'il s'agisse du rendement des ventes, du rendement des capitaux investis, etc. Tout le monde pense que les prix de l'alimentation montent.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Est-il légitime de dire que lorsque la concurrence existe et qu'elle est viable le besoin de réglementation de la part du gouvernement diminue?

M. Farrel: Je pense que c'est logique, c'est . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): La concurrence est la solution.

M. Farrel: La concurrence est la solution.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Et non la réglementation.

M. Farrel: Je suis entièrement d'accord.

M. McKickan: C'est dans le domaine de la santé et de la sécurité qu'il appartient véritablement au gouvernement d'intervenir pour s'assurer que des normes minimum sont respectées.

M. Crosby (Halifax-Ouest): En effet. Votre proposition concernant un médiateur m'a intéressée car il s'agit souvent d'une solution que beaucoup de gens allèguent en dernier recours afin qu'une autorité indépendante puisse examiner ce que fait le gouvernement ou l'industrie privée. Pourriez-vous nous exposer plus précisément vos préoccupations dans ce domaine? L'industrie du détail est-elle parfois surprise tout à coup par une réglementation du gouvernement ou par des règlements venant s'opposer au fait accompli, comme par exemple dans le cas de la conversion au système métrique, l'emballage ou l'étiquetage, qui lui apparaissent comme s'ils étaient tombés des nues?

M. McKickan: Je suis sûr que certains membres de l'industrie sont pris par surprise. L'une de nos fonctions en tant qu'organisation professionnelle est de faire en sorte qu'ils ne

[Text]

and we put out a lot of paper which tries to keep them alert to these things.

Our concern is not directed toward evasion or avoidance of surprise; it is directed at ensuring that in fact regulation is the best way to go about solving a particular problem. For instance, if you have a problem with a potentially defective commodity, it may be regarded as the easiest thing to do to pass a regulation to limit the manufacture of any commodity not conforming to that specification.

Mr. Crosby (Halifax West): I am sorry, I lost you.

As I understood your presentation, you would regard an ombudsman as a person who saw proposed government regulations in the making and looked at them to ensure that they . . .

Mr. McKickan: Who saw them in the final stage before they were presented or enacted, and at that point would try and take a dispassionate view and do several things: first of all, as we outlined, make sure they are in conformity and so on, but also, advance a view as to whether or not a regulation of that type is the best way to achieve that particular objective after having heard informed opinion from the private sector and after having tested the viewpoint of the public servants who espoused the cause of regulation.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes. It is an interesting idea. That presents a lot of difficulties to me. Would you not be as well-served by a system that would bring the regulation-making process into public view so that interested parties could examine it and have their own opportunity to make presentations and . . .

• 1610

Mr. McKickan: That is really what we are suggesting; we are suggesting that the ombudsman's office be a forum in which these presentations be made, because we say that if you harbour the appeal agency within the same department that is making the regulations, you are not really giving the opportunity for a dispassionate viewpoint to be applied.

Mr. Crosby (Halifax West): I do not want to put pressure unfairly, but are there examples that come to mind of a regulation that is examined in this dispassionate way instead of the interested parties where it has taken a direction other than enactment?

Mr. McKickan: To quote a recent example: the notorious case of the exploding pop bottle. It was agreed there was an atmosphere of strong publicity around, and apparent emergency. However, from our viewpoint, it did seem that the regulations were conceived with a good deal of haste and perhaps with some passion. Had there been an opportunity to advance views in a core-type of milieu, we might have had a better type of regulation.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you very much.

Let me just comment, Mr. Chairman. I know from my own point of view, and I agree with your concept, that there should be some method for bringing forth regulations to public atten-

[Translation]

soient pas pris par surprise, et nous publions un grand nombre d'informations s'efforçant de les tenir au courant de ces choses.

Mais notre préoccupation n'est pas seulement d'éviter une surprise, il faut que l'on s'assure que la réglementation est en fait la meilleure façon de résoudre un problème particulier. C'est ainsi, par exemple, que si l'on éprouve des problèmes avec un article susceptible d'être défectueux, on peut estimer que la solution la plus facile est d'adopter un règlement restreignant la fabrication de tout article que ne se conforme pas à la norme.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Excusez-moi, mais j'ai perdu le fil de vos pensées.

Si j'ai bien compris votre intervention, vous considérez que le médiateur doit être une personne à qui l'on a présenté la réglementation du gouvernement au cours de son élaboration et qui l'a examinée pour s'assurer que . . .

M. McKickan: A qui l'on a présenté cette réglementation au stade définitif de son élaboration avant qu'elle ne soit déposée ou adoptée, et je voudrais ici dépassionner le débat sur un certain nombre de points. Tout d'abord, nous l'avons signalé, il faut garantir la conformité, etc. Par contre, il faut aussi considérer que ce n'est pas toujours le meilleur moyen de réaliser un objectif particulier, une fois que l'on a entendu l'avis autorisé du secteur privé et que l'on a compris les motifs des fonctionnaires préconisant la réglementation.

M. Crosby (Halifax-Ouest): En effet. C'est une idée intéressante. Je m'imagine cependant un grand nombre de difficultés. Ne seriez-vous pas aussi bien servis par un système donnant une certaine publicité à l'élaboration de la réglementation pour que les parties intéressées puissent l'examiner, aient la possibilité d'intervenir et . . .

M. McKickan: C'est en effet ce que nous proposons; nous proposons que le bureau du médiateur constitue l'enceinte dans laquelle il soit possible d'intervenir, car si l'on confie les appels à un organisme relevant du même ministère que celui qui fait les règlements, il est difficile de demander la partialité nécessaire.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je ne veux pas trop insister mais il y a des exemples de réglementation examinés de manière impartiale sans que ce soit nécessaire de recourir à cette solution.

M. McKickan: Prenons un exemple récent: l'affaire célèbre des bouteilles capsulées qui explosent. Tout le monde convenait que l'affaire avait reçue une forte publicité et qu'une certaine urgence s'imposait. A notre avis, toutefois, il semble que la réglementation ait été conçue avec trop de hâte et peut-être même de passion. Si elle avait pu s'exprimer à notre avis dans une atmosphère moins passionnée, la réglementation aurait peut-être été meilleure.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je vous remercie.

Laissez-moi faire encore une observation monsieur le président. De mon point de vue, et je suis d'accord avec le principe que vous avancez, il devrait y avoir une méthode permettant

[Texte]

tion, whether it is the technique you propose, or a regulations ombudsman, or simply a methodology whereby proposed regulations would become publicly known and interested parties would have an opportunity to make representations to a suitable authority. It does not matter; the fact is we agree that there should be more public opportunity to review proposed regulations.

The Chairman: Thank you.

Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Just to follow up on a question Mr. Crosby asked: Whether or not you were burdened by regulation. You referred to the situation of a marketing board. I wonder, do you have an interest also in the area, I suppose, of import quotas on textiles, or do you . . . ?

Mr. McKickan: Very much so.

Mr. Berger: Yes.

Mr. McKickan: The quota system is certainly a substantial burden on the trade, in the sense not only the bookkeeping involved and all the administrative apparatus, but also in its ability to plan forward, and that was particularly acute of course in periods of hiatus between the cessation of one regime of quotas and the introduction of another. So the trade was really at sixes and sevens. However, having said that, I should acknowledge that we supported the concept of special protection for the domestic manufacturing industry in principle at that time. We did recommend a simpler type of administrative system we recommended substantial variations in the way in which the levels of quota were determined and applied, but we did not quarrel with the concept itself.

Mr. Berger: I have a sort of personal interest basically, in that whole question, and I do not know if that would be a matter of concern for this committee, but if you did make some submission in recent years on that, where you had your own recommendations as to a simpler system of administering it, I would personally perhaps like to receive a copy of that.

Mr. McKickan: We could be happy to do that. We also included in our recommendations the establishment of an advisory group which would be highly market-oriented, much more so than it is possible for a government department to be sitting at one remove, and three removes from where consumer demand is being created and changing.

• 1615

Mr. Berger: Therefore, you do represent retailers but you have supported in principle the fact that domestic industry needs some form of protection.

Mr. McKickan: Yes, we see ourselves as having a fairly dispassionate viewpoint because on the one hand we are sympathetic to the aspirations of the manufacturers and we want to see maintained a healthy, domestic industry of whatever size we can sustain. On the other hand, we also have obligations to our customers and we recognize that quota protection

[Traduction]

d'attirer l'attention du public sur la réglementation, que ce soit en vertu de la technique que vous proposez, soit la création d'un poste de médiateur chargé de veiller à la réglementation, soit simplement en faisant en sorte que les règlements proposés deviennent publics d'une façon ou d'une autre et que les parties intéressées aient la possibilité d'intervenir auprès d'une autorité compétente. Quoi qu'il en soit, nous sommes d'accord pour dire que le public devrait davantage avoir la possibilité d'examiner la réglementation proposée.

Le président: Je vous remercie.

M. Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Je reprendrai la question posée par M. Crosby, à savoir si vous êtes submergé par la réglementation. Vous nous avez parlé des commissions de commercialisation, je pense que vous vous intéressiez aussi aux problèmes du contingentement des textiles, n'est-ce pas?

M. McKickan: Beaucoup en effet.

M. Berger: Alors.

M. McKickan: Le système des contingentements impose certainement un lourd fardeau à l'industrie, non seulement du point de vue administratif et comptable, mais aussi parce qu'il faut pouvoir planifier, et cela est devenu particulièrement évident en période de solution de continuité, au moment où l'on abandonne un type de contingentement pour en adopter un autre. De sorte que l'industrie ne sait jamais où elle en est. Ceci étant dit, je dois reconnaître que nous avons soutenu le principe d'une protection spéciale de l'industrie nationale de la fabrication à l'époque. Nous avons cependant recommandé une simplification de l'administration du système ainsi que les changements non négligeables sur la façon dont les contingentements étaient déterminés et appliqués. Sur le plan des principes toutefois, nous avons toujours été d'accord.

M. Berger: Je m'intéresse personnellement à l'ensemble de ces questions et je ne sais pas si c'est là une des positions fondamentales de ce comité mais, si vous avez fait ces dernières années des recommandations de ce type en vue de simplifier l'administration des systèmes des contingentements, j'aimerais personnellement en avoir une copie.

M. McKickan: Nous serons heureux de vous le faire parvenir. Nous avons fait figurer par ailleurs dans nos recommandations la constitution d'un groupe consultatif fortement axé sur le marché et mieux à même de suivre l'évolution de la demande de la part du consommateur qu'un ministère du gouvernement qui agit toujours avec un temps de retard.

M. Berger: Donc, vous représentez bien les détaillants mais vous avez soutenu en principe le fait que l'industrie nationale a besoin d'une certaine forme de protection.

M. McKickan: Oui, nous nous considérons assez impartiaux en la matière puisque, d'une part, nous sommes sensibles aux aspirations du fabricant et que nous désirons conserver une industrie nationale en bonne santé et aussi vigoureuse que possible alors que, d'autre part, nous avons par ailleurs des obligations envers nos clients et nous savons que la protection

[Text]

does imply increased costs for customers not only through the application of quota charges which become a fact of life in the exporting countries, but also because of the elimination of price points, which is perhaps the severest repercussive event of all.

Mr. Berger: Yes.

The Chairman: Mr. Milligan, you had a question dealing with the regulatory ombudsman.

Mr. Milligan: Yes, just a question of clarification here. A couple of questions of clarification. On page 12, you indicated that the final stage of this consideration by the ombudsman would be that he would make a recommendation to Parliament as to whether the regulations should be passed in the proposed state without the possibility of any amendments. It is not clear to me. Is it implicit in that that you feel Parliament would have the final say on every regulation? In other words, it would be making a recommendation to Parliament that it should pass? Are you shifting the promulgation of the regulation from the executive to Parliament in that?

Mr. McKickan: Well, not really. We see this as appearing as a report to Parliament and then it would still be the decision of the minister, we suggest, as to whether or not the department goes with the regulation as originally framed or whether, in the light of that observation which would be public observation—we would assume that the ombudsman's recommendation had substance—the minister would be loath to proceed with a regulation which had come in for careful public scrutiny and had been found wanting.

Mr. Milligan: I have just one major difficulty with this concept, and that is that assuming there is a report from such an independent body, it seems to me Parliament is going to have to consider it in some way. It seems to me that the most efficient way for it to review that report would be through a committee or just a general debate and a motion of concurrence, but certainly that probably would not be the type of attention that sort of thing would deserve, especially where there be a recommendation that a particular regulation should not go through.

I am not quite sure where this saves; what the advantage of this system would be over having the regulations go to standing committees, providing them with the proper staff that would be equivalent to the staff available to this ombudsman, and to consider them on an exception basis. It seems to me you are still going to have to have parliamentary consideration one way or the other. I wonder if you could comment on what you see as a comparative advantage of this system over the alternative?

Mr. McKickan: I guess we advanced it because we saw it as a means of being economical of parliamentary committee time, in that we expected that probably most of the anomalies that were diagnosed would be resolved within the ombudsman's office or in negotiations between the ombudsman's office and the department concerned. Only if the department were, to use a pejorative word, stubborn, would the anomaly have to be commented on by the ombudsman and be included in his report. So instead of a great mass of raw regulation coming

[Translation]

offerte par les contingentements entraînent un supplément de coût pour les clients, non seulement du fait de l'application des contingentements que doivent accepter les pays exportateurs, mais aussi en raison de la suppression d'un avantage de prix qui constitue la mesure la plus dure à accepter.

M. Berger: En effet.

Le président: M. Milligan, vous désiriez poser une question au sujet du médiateur en matière de réglementation.

M. Milligan: Oui, je voudrais simplement poser quelques questions à ce sujet afin d'obtenir des éclaircissements. Vous indiquez à la page 12 qu'en dernière analyse le médiateur serait chargé de recommander au Parlement l'adoption de la réglementation telle qu'elle ou avec les modifications nécessaires. Cela ne m'apparaît pas très clair. Cela signifie-t-il implicitement qu'à votre avis le Parlement doit avoir le dernier mot au sujet de chaque règlement? En d'autres termes, s'agirait-il de faire des recommandations sur laquelle le Parlement devrait se prononcer? Voulez-vous retirer le pouvoir de promulguer les règlements à l'exécutif pour le confier au Parlement?

M. McKickan: Non, pas exactement. À notre point de vue, ces recommandations devraient faire l'objet d'un rapport au Parlement et il appartiendra toujours au ministre de promulguer ou non la réglementation telle qu'elle a été conçue à l'origine ou de tenir compte des observations publiques qui lui ont été ainsi faites, en supposant que les recommandations du médiateur soient bien fondées, et nous présumons que le ministre hésitera à prendre un règlement qui, aux termes des conclusions d'un examen public approfondi, laisserait à désirer.

M. Milligan: Je ferais principalement un autre reproche à cette façon de procéder, puisqu'en supposant qu'un organisme indépendant de ce type rédige un tel rapport, il m'apparaît que le Parlement devra encore se prononcer d'une façon ou d'une autre. Il me semble que la meilleure façon d'examiner ce rapport serait de le confier à un comité, à moins qu'il ne fasse l'objet d'un débat général et d'une motion d'accord, mais il est certainement peu vraisemblable que ce soit là le type d'intérêt que mérite un tel document, tout particulièrement lorsqu'on y recommande l'abandon de tel ou tel règlement.

Je ne vois pas vraiment ce que l'on gagne à adopter une telle procédure et quels seraient les avantages du système par rapport à la solution qui consisterait à confier ces règlements à des comités permanents dotés du personnel supplémentaire équivalant à celui du médiateur éventuel, en leur demandant de se prononcer à titre exceptionnel. Il m'apparaît que, d'une façon ou d'une autre, vous établissez un contrôle parlementaire. Quels sont selon vous les avantages comparatifs d'une solution par rapport à l'autre?

M. McKickan: Je pense que nous avons proposé cette solution parce que nous pensions qu'elle permettrait d'économiser le temps des comités parlementaires et que, selon toute probabilité, une grande partie des anomalies que nous avons signalées pourraient être résolues par les services du médiateur ou lors des négociations entre les services du médiateur et les ministères en cause. Ce n'est que dans les cas graves, pour lesquels il serait alors légitime de parler d'entêtement, que ces anomalies devraient faire l'objet d'une observation de la part

[*Texte*]

before the parliamentary committee, they would really be dealing with exceptions. We saw that as perhaps being a useful application of the committee's time.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Well, Mr. McKickan, we basically are going to have to make a number of recommendations at the end of our mandate, and this concept here of a regulatory ombudsman is a novel one you have produced. I suppose if you were writing our report, would that be the major recommendation you would make?

• 1620

Mr. McKickan: Yes, I guess it would in terms of our weighting of the significance of things.

Mr. Berger: How significant do you think this is? You know, it has not come up in any other form. Would you think there would be support for this type of a thing?

Mr. McKickan: I think the public has apprehensions about regulations and their weight and their potentially oppressive nature in the economy, particularly because regulations are perceived to be conceived in secret and applied by stealth by faceless public servants.

An hon. Member: That is well put.

Mr. McKickan: It seems to me that this procedure at least throws some light on the process of conception and gives the parties who are to be the regulatees under the regulation an opportunity to air their views on how they are going to abide by the regulations and what the implications are for them.

I would expect that it would not create a revolution either in the volume of regulations produced or on the severity of their impact on the private sector. However, I think it would make for a considerable improvement in the feeling of comfort and ease with which the regulated regarded the regulated process.

The Chairman: Could I just follow up with a couple of questions on this particular subject?

What are some of the dumb regulations you have seen that would have been screened through and obliterated had we gone through this type of process?

Mr. McKickan: Well, there is one, fairly far along towards implementation of the moment dealing with the safety of cigarette lighters.

The Chairman: That has been stopped, has it not?

Mr. McKickan: There is now a competing activity going on in that the Specifications Board is writing a voluntary standard in relation. Had that regulation gone forward, it would have required all the apparatus of inspectors to apply, and our members would have been subject to the seizure of cigarette lighters which did not meet the standards in their stores; and the standard, if it were a realistic standard, would not expect to achieve perfection in compliance with throwaway lighters, because after all, they are not surgical instruments and they

[*Traduction*]

du médiateur et figurer dans son rapport. Le comité parlementaire ne se trouverait donc pas en face d'une masse énorme de documents réglementaires, il n'aurait à se prononcer qu'à titre exceptionnel. Nous avons pensé qu'il pourrait s'agir là d'une bonne utilisation du temps disponible des comités.

Le président: M. Berger.

M. Berger: Donc, M. McKickan, il nous faudra enfin de compte faire un certain nombre de recommandations à la fin de notre mandat et la notion que vous proposez, celle d'un médiateur en matière de réglementation est toute nouvelle. J'imagine que si vous aidez à rédiger un nouveau rapport, ce serait la principale recommandation que vous feriez.

M. McKickan: Oui, je pense que ce serait là notre façon de voir les choses.

M. Berger: Quelle importance y attachez-vous? C'est là un concept nouveau, quel serait, selon vous, l'accueil qui lui serait réservé?

M. McKickan: Je pense que le public appréhende beaucoup la réglementation et les charges qu'elle est susceptible de faire peser sur l'économie, surtout parce qu'il estime que cette réglementation est élaborée en secret et appliquée de force par des fonctionnaires anonymes.

Une voix: Voilà qui est très bien dit.

M. McKickan: Il me semble qu'une telle procédure permettrait au moins de faire un peu de lumière et de donner aux assujettis la possibilité de faire connaître leur avis au sujet de l'application de cette réglementation et des répercussions qu'elle entraîne.

Je ne pense pas que l'on assisterait alors à une révolution, qu'il s'agisse de la quantité de règlements élaborés ou de la sévérité de leurs répercussions sur le secteur privé. Il n'en reste pas moins que les assujettis pourraient se sentir considérablement plus à l'aise vis-à-vis du processus de réglementation.

Le président: J'aimerais poser à mon tour un certain nombre de questions sur ce sujet en particulier.

Pouvez-vous nous citer un certain nombre de règlements inutiles qu'une telle procédure aurait permis de filtrer et d'éliminer?

M. McKickan: On pourrait parler d'un règlement, qui est sur le point d'être appliqué, et qui porte sur la sécurité des briquets.

Le président: Sa mise en application a été arrêtée n'est-ce pas?

M. McKickan: Il y a maintenant une activité concurrente de la part de l'Office des normes qui est en train de rédiger une norme facultative à ce sujet. Si la réglementation avait été adoptée, il aurait fallu mettre sur pied tout un corps d'inspecteurs pour la faire respecter et nos membres auraient pu se voir saisir les briquets ne répondant pas à la norme dans leur magasin alors que cette norme, si elle avait été réaliste, n'aurait pas demandé que les briquets achetés atteignent la perfection puisque ce ne sont pas après tout des instruments

[Text]

are made to a good consumer industrial tolerance, but not one which ensures perfection in every article and every item.

Our members feared that they would be subject to fairly perpetual conviction because by the law of averages, it would always be possible to find an item which did not come up to the standard required. If it were a voluntary standard, our members would buy to that standard and would perform the normal commercial tests in the quality insurance program to determine that in fact the volume was coming in at the acceptable level.

The Chairman: Could I just put it to you: Why would we want this regulatory ombudsman as opposed to a committee of Parliament which supposedly has expertise in a particular area?

Mr. McKickan: Our motivation is purely one to save the time of the committee, because we believe the pressure of time on committees is considerable and we did not see that they would have the time to spend on the 100 or 200 or 300, whatever it is, new regulations which are introduced every year in order to make the examination and the detail that is required.

Mr. Berger: If I could butt in, Mr. Chairman.

We discussed the matter yesterday of basically prior or post examination of regulations. An auditor in most circumstances examines things after the fact. I am trying to apply your example of the ombudsman and the criteria you set out on pages 11 and 12 to this particular regulation you are talking about; the regulation dealing with cigarette lighters. You have there:

• 1625

The function of this body, as we see it, would be to: (1) Confirm that the regulations conform to the intent of the statute.

Well, I assume that the statute is probably ... what statute would that come under?

Mr. McKickan: Hazardous products.

Mr. Berger: The Hazardous Products Act. So I imagine that probably would easily meet that test.

(2) Confirm that the regulation are in harmony with other statutes and regulations.

Well, it would meet that test as well.

(3) Consider the statement in support of the regulation made by the public servants proposing them, and also the statements of private sector parties likely to be affected by the regulation.

So, what you are talking about here is prior consideration ...

Mr. McKickan: Yes.

Mr. Berger: ... by this auditor, and as I say, auditors normally look at things after the fact.

[Translation]

chirurgicaux et que l'on peut respecter les normes de fabrication industrielle courante sans toutefois viser la perfection à chaque fois et pour chaque article.

Nos membres avaient peur de risquer perpétuellement d'enfreindre la loi car, en vertu de la loi des moyennes, il était toujours possible de trouver un article ne répondant pas à la norme requise. S'il s'était agi d'une norme facultative, nos membres s'y seraient conformés et auraient appliqué les tests de fabrication courante pour garantir la qualité des produits et déterminer si la production répondait à un niveau de qualité acceptable.

Le président: Je vous demanderais franchement: Pourquoi en matière de réglementation opposer un médiateur à un comité du Parlement sensé être qualifié dans ce domaine particulier?

M. McKickan: Nous cherchons simplement à faire gagner du temps au comité car nous pensons que le temps des comités est très compté et que nous ne voyons vraiment pas comment ils pourraient examiner les cents, deux cents ou trois cents nouveaux règlements qui nous parviennent chaque année.

M. Berger: Puis-je intervenir, Monsieur le président?

Nous avons parlé hier de la question de l'examen a priori ou a posteriori des règlements. Dans la plupart des cas, un vérificateur examine les choses a posteriori. Je voudrais appliquer le cas du médiateur et le principe de fonctionnement que vous exposez aux pages 11 et 12 aux règlements dont nous venons de parler, en espèce le règlement portant sur les briquets.

Un tel organisme aurait à mon avis des fonctions suivantes: (1) Confirmer que la réglementation est conforme à l'esprit de la loi.

Bon, je suppose que dans un tel cas la loi est probablement ... quelle serait la loi en l'espèce?

M. McKickan: Produits dangereux.

M. Berger: La loi sur les produits dangereux. Donc, j'imagine que cette condition serait probablement remplie sans trop de difficulté.

(2) Confirmer que la réglementation est compatible avec les autres lois des règlements.

Cette condition serait elle aussi remplie.

(3) Etudier la déclaration présentée à l'appui de la réglementation par les fonctionnaires chargés de la proposer ainsi que les déclarations faites par les parties du secteur privé susceptibles d'être affectées par la réglementation.

Nous parlons donc là d'un examen a priori.

M. McKickan: Oui.

M. Berger: Exercé par ce vérificateur alors que, je viens de le dire, un vérificateur examine normalement les choses a posteriori.

[Texte]

Mr. McKickan: I am sorry if the use of the word auditor conveyed the impression that we were looking at a *post facto* situation. We simply used the example of the Auditor General's office from the point of view of structure and not of the timing of his involvement in the process. What appealed to us in that situation were the aspects of his independence and his obligation to report to Parliament and to be able to publish. Of course, we see this as occurring before the event rather than after.

Perhaps I should also just mention that one of the other advantages we see is that the viewpoints of public servants will be tested by people outside their department, so that the minister who is relying on the viewpoint of his public servants will have a third party to play a part in the verification by testing the opinions of the public servants.

Mr. Berger: You see, I find that a lot of your comments in this submission are very well-balanced and in a very business-like manner. For example, under Section 16, I think it is, you talked about—no, it is not that one—you just talked about the fact that in business, businessmen usually have to be judged by their performance up to proposed objectives basically—goals that had been set out in advance.

Now, this is really what a person in his submission to us yesterday was saying: that basically, a prior examination of regulations very often does not allow you, obviously, to measure results with goals that have been set out in advance. So I suppose you would take issue with that. I guess you would very much say there has to be a prior examination of the regulations, is that correct?

Mr. McKickan: Yes, in the sense that—apart from the conformity issue which we think is a desirable function—we think there can and should be an exploration of the costs, first of all, which is partially covered in the new cost-benefit procedure for the regulations which fall under that qualification; but also we think an opportunity to look at alternative ways of achieving the same objective, in that in some situations self-regulation is apt and there are some characteristics: the group has to be pretty small and it has to be able to get a handle on it, and so on, but there are ways other than regulations often in achieving the objectives—cheaper alternatives. We think that should be part of the address.

Mr. Berger: Well, what you are suggesting then is some authority that would basically consider all regulations that come out of the federal government, and be able to call in members of the private sector to comment upon them. These hearings probably would be conducted publicly and this certainly would be a pretty powerful authority. It also, I suppose, could become a bottleneck. Do you think that any one group of people or one committee of this nature could cope with the tremendous amount of regulations that come out of the federal government?

[Traduction]

M. McKickan: Je suis désolé d'avoir donné l'impression d'envisager un examen à posteriori en parlant de vérificateur. Nous n'avons pris l'exemple du bureau de vérificateur général que du point de vue de l'administration et non en ce qui concerne le moment de son intervention. L'analogie qui nous a frappé est l'indépendance de ce vérificateur, son obligation de rendre compte au Parlement et la possibilité qu'il a de publier son rapport. Bien entendu, nous envisageons un examen à priori et non pas à posteriori.

J'aimerais signaler en passant que cette façon de procéder nous paraît présenter un autre avantage, en ce sens que l'opinion des fonctionnaires pourra être remise en cause par les gens situés à l'extérieur du ministère, de sorte que le ministre en cause chargé d'évaluer la position de ses fonctionnaires pourra se reposer sur un tiers pour se faire une opinion.

M. Berger: Je dois dire qu'une grande partie de vos arguments font très bien la part des choses et sont présentés de manière très professionnelle. C'est ainsi, par exemple, que vous parlez à l'article 16, je pense que c'est celui-là, non, c'est un autre, vous parlez donc de la nécessité de juger normalement un homme d'affaire sur ses réalisations par rapport aux objectifs qui lui auraient été fixés à l'origine.

Cela nous ramène donc à ce que nous a déclaré quelque'un hier lors de son intervention, estimant qu'à la base, l'examen préalable de la réglementation permettait difficilement, c'est logique, de mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés au préalable. Je suppose que vous ne serez pas d'accord avec cette affirmation et que vous direz en substance qu'il faut un examen préalable de la réglementation, est-ce exact?

M. McKickan: Oui, en ce sens qu'en plus de la question de la conformité que nous jugeons indispensable, nous pensons que l'on peut et que l'on doit évaluer les coûts et, tout particulièrement, dans le cadre de l'étude coût/bénéfice propre à la réglementation en cause. Nous estimons qu'il faut aussi pouvoir envisager d'autres solutions permettant d'atteindre le même objectif, qui parfois sont moins onéreuses que la réglementation. Nous pensons que cela doit faire partie de notre mandat.

M. Berger: Donc vous nous proposez la constitution d'un organisme qui serait chargé en fin de compte d'examiner l'ensemble de la réglementation proposée par le gouvernement fédéral et de demander aux membres du secteur privé de présenter leurs observations. Les audiences seraient vraisemblablement publiques, l'organisme en acquerrait d'autant plus d'autorité, les risques de voir se constituer un rouleau d'étranglement étant eux aussi, je pense, très grands. Pensez-vous qu'une organisation ou qu'un comité de cette nature soit en mesure de prendre en charge la quantité énorme de règlements en provenance du gouvernement fédéral?

• 1630

Mr. McKickan: Well as I say, I think a body would achieve a rhythm of proceeding by exception, because I am sure the

M. McKickan: Je pense qu'il faudrait qu'une telle institution parvienne à intervenir à titre exceptionnel seulement, car

[Text]

great bulk of regulations would not provoke a great deal of either comment or antipathy. Those which did would be relatively few in number, and I would hope the body would be able to so organize itself that a good deal of its business could be conducted in an informal way without very elaborate procedures.

The Chairman: Yes, Mr. Milligan?

Mr. Milligan: This is directly on the point, I believe. I note also on page 12 something in the paragraph following point five that I did not catch before, and I believe it is interesting. You obviously envisage that in this process of consideration of a regulation by this ombudsman, there would be an examination of public servants—that is, officials in the department—by representatives of the private sector. In other words, you visualize a sort of ability to call witnesses and have counsel and cross-examination of public servants on these issues?

Mr. McKickan: Yes, I would hope the body could be set up so that it achieved fewer formalities of a court and more of the procedure of a committee like this, but yes, we think it is important that public servants should be exposed to examination by the parties who are to be affected by the regulation.

Mr. Milligan: What matters, what types of questions would you consider you would want to address to the public servants, keeping in mind there is a limitation on their ability to comment on government policy, which of course would be reflected in the regulations?

Mr. McKickan: We would see them being expected to answer such questions as their examination of alternative routes, their reaction to alternative routes to achieve the objectives, their appreciation of costs or activities induced in the private sector, their appreciation of the actual events which would flow from the regulations.

The Chairman: First I will ask you a couple of quick questions. Have you had a problem in terms of the time it takes to get law through legislation, or regulations? Has that caused bottlenecks for you, to get regulations passed on time? A time problem—you sit around waiting and twiddling your thumbs.

Mr. Farrel: You mean for regulations?

The Chairman: Yes.

Mr. Farrel: I can think of one particular horror story which involved a rebate on gasoline tax. When the regulation was passed, the form was six months later. You know, which was fine, we do not mind lending the government money on occasion, but that was one.

The Chairman: Thanks very much, we are going to get that down. But on the whole, the regulatory process is not too ungainly in terms of the time-frame as far as your Retail Council is concerned?

[Translation]

je suis sûr qu'une grande partie de la réglementation ne donnerait pas lieu à beaucoup d'observations et ne se heurterait pas à une grande opposition. Celle qui le ferait ne représenterait pas un grand pourcentage du total et j'espère que l'institution parviendrait à s'organiser de façon à régler la plupart des questions sans formalités et sans élaborer de procédures compliquées.

Le président: Oui, M. Milligan?

M. Milligan: Nous sommes au cœur de la question, je pense. Je note aussi à la page 12, à la suite du point 5, un paragraphe que je n'avais pas relevé jusqu'à présent et que j'estime intéressant. Votre conception de l'examen de la réglementation par un médiateur consiste de toute évidence à faire contrôler l'action des fonctionnaires, c'est-à-dire des cadres du ministère, par les représentants du secteur privé. En d'autres termes, vous envisagez en quelque sorte la possibilité d'appeler comme témoin et de contre-interroger à l'aide d'un avocat les fonctionnaires sur ces questions?

M. McKickan: Oui, j'espère qu'une fois mise en place, l'institution que nous envisageons adoptera davantage la procédure d'un comité tel que celui-ci plutôt que la procédure judiciaire, mais nous pensons toutefois qu'il est important que les fonctionnaires puissent être examinés par les parties touchées par la réglementation.

M. Milligan: Quel sujet, quel type de questions envisagez-vous de poser aux fonctionnaires, en tenant compte du fait qu'ils n'ont pas toute la liberté de commenter les politiques du gouvernement qui, bien entendu, se traduisent dans la réglementation?

M. McKickan: Nous aimerions les voir répondre sur des sujets tels que l'examen des différentes solutions en présence, leur réaction face aux autres solutions proposées pour atteindre les objectifs fixés, leur évaluation du coût des activités imposées au secteur privé et leur appréciation des conséquences pratiques entraînées par la réglementation.

Le président: Laissez-moi rapidement vous poser quelques questions. Avez-vous éprouvé des difficultés en ce qui concerne les délais d'obtention d'une loi due à la réglementation? La difficulté d'obtenir une réglementation à temps vous a-t-elle déjà mise en face d'un goulot d'étranglement? Au sujet des délais, avez-vous d'autres recours que de vous croiser les bras et attendre?

M. Farrel: Vous voulez dire en ce qui concerne la réglementation?

Le président: Oui.

M. Farrel: Je vais vous raconter une histoire à vous faire dresser les cheveux sur la tête au sujet d'une remise sur la taxe d'essence. La réglementation qui a été adoptée à la formule n'est sortie que six mois plus tard. Nous ne refusons pas de prêter de l'argent au gouvernement à l'occasion et nous avons accepté allègrement la chose mais voilà le genre de situation qui se présente.

Le président: Je vous remercie, nous avons noté tout ça. Dans l'ensemble, toutefois, le système de réglementation ne pose pas trop de problème de respect des délais dans le secteur du commerce de détail?

[Texte]

Mr. McKickan: We have not had particularly terrible examples. There were some situations in relation to quotas recently where the pronouncement of the quota regime was deferred long after the normal lead-times for retailers placing orders with their suppliers, and they had to go by guess and by God and some got trapped.

The Chairman: You had mentioned federal-provincial overlap, federal-federal overlap, but you said it is not really much of a problem, you got that worked out, and you are not very concerned about it.

Mr. McKickan: It is something of a problem in relation to inspection of fruit and vegetables, for instance. We have been working hard at trying to get the parties together, I mean the provincial and the federal.

The Chairman: That is, the meat inspector and the vegetable inspector should be the same person?

Mr. McKickan: They should have the same standards, and preferably be the same person, but at least they should have the same standards.

• 1635

The Chairman: This is where they come into your stores, disrupt your employees and cost you man-hours to go around and inspect?

Mr. McKickan: The most difficulty occurs where a commodity is passed by one inspector and then is turned down by another.

The Chairman: Are those two federal departments, or . . .

Mr. McKickan: A federal and a provincial department.

The Chairman: How do you resolve that problem?

Mr. McKickan: Well, we have attempted to get a reconciliation by bringing the parties together under our aegis and presenting them with the problem and trying to persuade them to agree on a common standard.

The Chairman: And you have always succeeded?

Mr. McKickan: No.

The Chairman: Do you have any recommendations as to how we could help you in this area?

Mr. Farrel: I believe the Dominion Store case assisted in indicating that the provincial inspectors are the only ones who have jurisdiction. There is a tendency by provincial inspectors, especially with provincial-grown produce, to be less diligent, understandably so, because there is a difference in quality between home-grown, and . . .

The Chairman: All the apples from Nova Scotia are just the best in the country.

Mr. Farrel: I understood that, and the apple juice, I forget the name of it, has the cores removed before it is pressure-rolled.

[Traduction]

M. McKickan: Aucune situation véritablement inadmissible ne s'est présentée. On peut citer cependant le cas récent des contingentements pour lequel l'annonce du régime de contingentement a été reportée bien après le délai normal des commandes passées à leurs fournisseurs par les détaillants, et ces derniers se sont faits prendre dans certains cas parce qu'ils ont dû faire les choses au petit bonheur.

Le président: Vous avez parlé de chevauchement de compétence fédérale-provinciale et fédérale-fédérale tout en disant que ce n'était pas véritablement un problème, que l'on y avait remédié et que la chose n'était pas particulièrement préoccupante.

M. McKickan: C'est parfois un problème au sujet, par exemple, de l'inspection des fruits et légumes. Nous avons faits beaucoup d'effort pour que les parties en viennent à un accord, je veux dire les provinces et le fédéral.

Le président: C'est-à-dire que l'inspecteur de la viande et l'inspecteur des légumes constitue une seule et même personne?

M. McKickan: Il serait préférable que ce soit une seule et même personne mais il devra au moins appliquer les mêmes normes.

Le président: Voilà pourquoi ils pénètrent dans vos magasins, interrompent le travail de vos employés et vous obligent à consacrer des heures à surveiller et inspecter?

M. McKickan: La principale difficulté se pose lorsqu'un article est jugé acceptable par un inspecteur et inacceptable par un autre.

Le président: S'agit-il de deux ministères fédéraux, ou . . .

M. McKickan: D'un ministère fédéral et d'un ministère provincial.

Le président: Comment résolvez-vous le problème?

M. McKickan: Et bien, nous nous sommes efforcés de réunir les deux parties sous notre égide, de leur poser le problème et de les persuader d'adopter une norme commune.

Le président: Avez-vous toujours réussi?

M. McKickan: Non.

Le président: Avez-vous une recommandation à faire sur la façon dont nous pourrions vous aider dans ce domaine?

M. Farrel: Je pense que l'affaire Dominion Store nous a aidé en ce sens puisqu'elle a permis d'affirmer que les inspecteurs de la province sont les seuls compétents en la matière. Les inspecteurs provinciaux ont tendance, surtout en ce qui concerne les produits de la province, à se montrer moins diligents. C'est compréhensible puisqu'il y a une différence de qualité entre les produits de la province et . . .

Le président: Les pommes de Nouvelle-Écosse sont tout simplement les meilleures du pays.

M. Farrel: Je comprends cela et le jus de pomme dont je ne me rappelle plus le nom est fait de pommes dont on a enlevé le cœur avant de les mettre dans le presseoir.

[Text]

The Chairman: I do not think we should talk about apple cider.

Mr. Farrel: I think that, generally speaking, that is an area that is comfortable.

The Chairman: Well, what do you recommend to us? If it is not enough of a problem, we will not get in and try to regulate the regulators. If it is a problem, then do you have any solutions for us? We can just leave you alone in this area and say: Testimony shows it is not a major issue, so let us stay out of it.

Mr. McKickan: I would say that it is not a huge issue.

The Chairman: Okay. We realize what happens. Mr. Crosby, you had some . . .

Mr. Crosby (Halifax West): No, I would offer this comment: I think the idea of an ombudsman is an interesting one. Some of the problems have been indicated, but I am sure that the concept is valid and worthwhile. Those problems can be worked out in terms of the volume they deal with and so on. I think, definitely, some kind of system is required to permit the public access to the regulation-making process so they can make their views known before the fact.

Mr. McKickan: I must say, what gave us pause before formally recommending it was our hesitation in being the father of a new . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Yes, I noticed that in your discussion. We appreciate that you have not got all the answers to it, to a conceptualization like that.

The Chairman: I have a question, and I think you have touched on it. This relates to the lighters. It relates to self-regulation as opposed to mandatory or positive law regulation, or whatever you want to call it. What is your experience, in terms of self-regulation?

Mr. McKickan: I think I am speaking in generalities, but within the retail industry, it would be very difficult to conceive of self-regulation, because there are just too many players in general terms. It seems to me that self-regulation has a chance of success where there is an opportunity for peer-pressure to be exerted one on another among the players, when the public . . .

The Chairman: Just a second. Could I back up here? I did not phrase my question very well. There are a couple of aspects to this. There is the setting of standards, which is the one issue in whether the government should do those or whether they can be done on a voluntary basis or by a particular group. Then, there is the enforcement of those standards, which can go anywhere from voluntary compliance, right through a whole spectrum until you get to the force of criminal law. Maybe within that context, I could re-ask the question.

Mr. McKickan: Well, yes. Generally speaking, we as an industry are quite strong believers that voluntary standards, in most situations, will do the trick, because the public will learn

[Translation]

Le président: Je ne pense pas qu'il nous faille parler du cidre.

M. Farrel: Ah, oui, de toute façon c'est maintenant une affaire réglée.

Le président: Donc, que nous recommandez-vous? Si le problème n'est pas assez important, nous n'interviendrons pas et ne chercherons pas à réglementer les responsables de la réglementation. Si c'est un problème, avez-vous une solution à nous proposer? Nous ne pouvons pas vous abandonner sur ce point en disant: «Les témoignages révèlent que ce n'est pas là une question importante, donc nous n'interviendrons pas».

M. McKickan: Je dirais que ce n'est pas un gros problème.

Le président: D'accord. Nous comprenons ce qui se passe. M. Crosby, vous voulez . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je voudrais faire simplement une observation. Je pense que l'idée d'un médiateur est intéressante. Certains problèmes ont été soulevés mais je suis certain que le principe est utile et digne d'intérêt. Les problèmes peuvent être résolus, qu'il s'agisse de charge de travail ou d'autre chose. Je pense sincèrement qu'il est nécessaire de disposer d'un certain système permettant au public d'accéder au processus de l'élaboration de la réglementation pour qu'il puisse donner son opinion avant le fait accompli.

M. McKickan: Je dois dire que nous avons hésité à recommander ce système en raison de la nouveauté du concept . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, je l'ai noté lors de vos discussions. Nous nous rendons bien compte que vous n'avez pas toutes les réponses du fait de la nouveauté de la chose.

Le président: J'aimerais poser une question sur un sujet que nous avons déjà effleuré, je pense, et qui est celui des briquets. Quels sont les avantages et les inconvénients de l'auto-réglementation par rapport à la réglementation de type obligatoire ou contraignante, quelle que soit la façon dont vous voulez l'appeler. Quelle est votre expérience de l'auto-réglementation?

M. McKickan: Je me place sur le plan des généralités, mais je pense qu'au sein de l'industrie du commerce du détail il serait très difficile d'envisager une auto-réglementation étant donné le nombre des agents concernés. A mon avis, l'auto-réglementation n'a une chance de réussir que lorsque chacun des agents du système peut subir des pressions exercées par ses pairs, lorsque le public . . .

Le président: Juste une seconde. Puis-je revenir à ma question, je pense que je ne me suis pas très bien fait comprendre. Il y a deux types de facteurs en jeu. Il y a tout d'abord l'établissement des normes, et il appartient au gouvernement d'intervenir dans ce domaine, que ce soit en faisant intervenir le principe de l'adhésion volontaire ou un groupe en particulier. Ensuite, il y a le respect de l'application de ces normes et l'on a alors un éventail de possibilités, qui vont de l'adhésion volontaire à l'application des règles du droit pénal. Ceci étant dit, je repose ma question.

M. McKickan: Oui, en effet. De manière générale, nous croyons fermement, au sein de notre industrie, que dans la plupart des cas les normes facultatives devraient faire l'affaire

[Texte]

to look for the voluntary standard, and the retailer in turn will only buy the things he knows his customers are looking for. However, where there is an area of real potential hazard to the customer, all parties may be nervous about relying on the adherence to voluntary standards. But if it is a case of only modest hazard, then generally speaking the level of compliance you will get with a voluntary standard will probably be just about as good as you would get with a mandatory standard, and you have avoided all the costs of . . .

• 1640

The Chairman: Back up here a bit. Can you give us some examples of where your industry has, first of all, been involved in the setting of voluntary standards? You have mentioned that you are having CGSA do your lighters and you are participating in that group, I assume.

Mr. McKickan: Yes.

The Chairman: Are there other areas where you . . . ?

Mr. McKickan: Yes. Recently we were involved in the establishment of standards for hockey helmets. That seems to work very successfully.

The Chairman: But the majority of your standards are not set by the industry itself or by working with a group such as the CGSA?

Mr. McKickan: A great many of them are established working through the Canadian Standards Association. Although it is a rather lengthy process, it is also effective and the standards which emerge are regarded as pretty good.

The Chairman: How often do you use that type of approach; for what per cent of your types of standards that are being adopted in terms of formulating the standard itself?

Mr. McKickan: I really could not give you a response in numerical terms. I would guess that in areas where there is either some safety consideration but not a huge hazard, or in areas where there is a good deal of public confusion about the product, voluntary standards have a substantial appeal and are used and advocated by the trade.

The Chairman: By voluntary standards you mean where you set your own standards?

Mr. McKickan: No, where a voluntary body such as the Canadian Standards Association or other standard-writing organizations is involved in writing a standard with input, of course, from manufacturing and consumers and retailers.

The Chairman: Okay. One point in relation to that I should mention: I would hope that we as a country do not go the route of having voluntary compulsory—that is a contradiction in terms—of having jointly created compulsory standards relating to subjects other than safety. In other words, I would not like to see us go the route of having consensus standards governing quality.

[Traduction]

car le public apprendra à les demander, le détaillant s'efforçant à son tour de se procurer des articles correspondant à ce que demande le client. Toutefois, dans les domaines qui présentent un danger potentiel pour le consommateur, toutes les parties en présence hésiteront vraisemblablement à s'en tenir à l'application d'une norme facultative. Mais s'il ne s'agit que d'un danger relativement modeste, on peut dire de manière générale que le respect d'une norme facultative sera probablement aussi bon que celui d'une norme obligatoire et l'on aura évité tous les coûts correspondants à . . .

Le président: Revenons un peu sur cette question. Pouvez-vous nous citer l'exemple de participation de votre industrie à l'élaboration des normes facultatives? Vous nous avez parlé de l'intervention de l'ONGC au sujet des briquets et je suppose que vous participez à ce groupe.

M. McKickan: Oui.

Le président: Y a-t-il d'autres domaines dans lesquels . . .

M. McKickan: Oui. Récemment, nous avons participé à l'élaboration des normes s'appliquant aux casques de hockey. Il semble qu'on l'ait fait avec succès.

Le président: Mais la majorité de vos normes ne sont-elles pas établies par l'industrie elle-même ou par les travaux d'un organisme tel que l'ONGC?

M. McKickan: Une grande partie sont établies grâce aux travaux de l'Association canadienne de normalisation. La manière de procéder est assez longue mais elle est aussi efficace, et les normes qui en résultent sont considérées comme étant assez bonnes.

Le président: Avec quelle fréquence recourez-vous à cette solution? Quel est le pourcentage concerné?

M. McKickan: Je ne peux pas vraiment vous donner une réponse chiffrée. Je suppose que dans les domaines où interviennent certaines considérations de sécurité sans qu'il y ait de grands dangers cependant, ou dans les domaines entraînant une grande confusion du public au sujet du produit, les normes facultatives présentent un intérêt certain et sont demandés et utilisées par l'industrie.

Le président: En parlant de normes facultatives vous parlez de l'établissement de vos propres normes?

M. McKickan: Non, lorsqu'un organisme privé tel que l'Association canadienne de normalisation ou d'autres organismes chargés de rédiger les normes participent à la rédaction d'une norme en s'appuyant, bien entendu, sur la participation des fabricants, des consommateurs et des détaillants.

Le président: Nous sommes d'accord. Je voudrais préciser une chose à ce sujet: j'espère que notre pays ne choisira pas la voie des normes volontaires et obligatoires, c'est bien entendu une contradiction dans les termes, en faisant adopter conjointement par le gouvernement et l'industrie privés des normes obligatoires portant sur des sujets autres que la sécurité. En d'autres termes, je ne voudrais pas que la qualité soit régie par des normes découlant d'un consensus social.

[Text]

Some European countries have gone that way and to my mind what happens is that you cut out of the market an income level of consumers who may not be able to afford the superior but expensive consensus-standard product, but who could afford a lesser quality and perhaps reasonably serviceable product, but are shut out from that opportunity. That is the way Sweden has gone we understand, in relation to many consumer articles. I think that would be unfortunate if we adopted that way.

The Chairman: Did you say in Sweden the government sets the standards, or it is an industry group that sets the standard?

Mr. McKick: It is a triumvirate of consumers, industry and government on a tripartite-type basis. They set the level to which a certain product can be manufactured, and you cannot manufacture or sell a product of a lesser quality than that. To my mind that is a distortion of the market that I would not like to see here.

The Chairman: Okay. When we come to compliance with that standard that is set, are there any areas within your knowledge where the compliance is voluntary as opposed to imposed by fiat of law?

Mr. McKick: I believe that is the case in relation to hockey helmets. It is a voluntary standard. In a situation like that, it is a kind of case study of a voluntary system, in that the number of people involved in either the manufacture or the importation is relatively few, so the whole industry knows that everybody is abiding by it and exceptions come easily to their attention.

The Chairman: Do you see much scope in the future for, first of all, the setting of standards within the industry itself on a voluntary basis, and secondly, the voluntary use of them, or compliance?

• 1645

Mr. McKick: Yes. In all areas where there is really no substantial hazard involved, where it is a case of some hazard, perhaps, but not a very impressive hazard, we think that is the rational way to go because it secures the voluntary support of the trade, avoids the cost of inspection and is a much more economical way to go.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Milligan: I was interested in your comment concerning the possibility of using consensus standards to regulate quality and to make compliance with that mandatory. Certainly, there are areas under federal jurisdiction now where there are standards directed to quality and they are mandatory. Do you not object to mandatory, quality-related standards? Is the objection not to the quality standard, because certainly they would have the same effect of denying certain elements to the consumer group access to a certain level of product? Is the concern that, in one case they were developed through a consensus process and, in the other case, they were developed through a consultative process in which the government was essentially in the driver's seat as opposed to an equal? Is that the distinction?

[Translation]

Un certain nombre de pays européens ont choisi cette voie qui implique, à mon avis, que l'on refuse toute possibilité d'accès au marché à certains consommateurs qui, sans avoir les moyens de se procurer les produits de qualité supérieure mais très onéreux qui répondent à la norme, auraient pu toutefois acheter un produit moins cher de qualité légèrement inférieure. À ce qu'on laisse entendre, c'est la voie qu'a choisi la Suède en ce qui concerne de nombreux articles de consommation. Je pense qu'il serait dommage que l'on en arrive là.

Le président: Vous nous dites qu'en Suède c'est le gouvernement qui établit les normes ou que c'est l'industrie qui établit les normes?

M. McKick: C'est un triumvirat composé des consommateurs, de l'industrie et du gouvernement. La qualité de la fabrication est fixée à l'avance et l'on ne peut fabriquer un produit de moindre qualité. À mon avis, c'est là une distortion du marché que je n'aimerais pas voir chez-nous.

Le président: D'accord. Lorsque l'on parle du respect de la norme établie, connaissez-vous des domaines où le respect est volontaire par opposition à un respect exigé par la loi.

M. McKick: Je pense que c'est le cas des casques de hockey. C'est une norme volontaire. Un cas comme celui-ci est très représentatif de l'application du système d'application volontaire de la norme étant donné le peu de participants à la fabrication ou à l'importation de ce produit, de sorte que l'ensemble de l'industrie sait qui respecte la norme et qui fait exception.

Le président: Pensez-vous que l'établissement de normes par l'industrie elle-même ou sur une base volontaire puis, ensuite, l'utilisation ou le respect volontaire de ces normes ait un grand avenir?

M. McKick: Oui. Je pense que dans tous les domaines où un certain risque est impliqué sans que l'on puisse parler de grands dangers, nous pensons que c'est la manière la plus rationnelle d'agir parce que l'on obtient l'appui de l'industrie en cause, que l'on évite les coûts d'inspection et que l'on réalise des économies à tous les niveaux.

Le président: M. Milligan.

M. Milligan: J'ai été intéressé par votre commentaire au sujet de l'éventualité de l'élaboration de normes par consensus pour réglementer la qualité afin de rendre ensuite ces normes obligatoires. De toute évidence, il y a aujourd'hui des domaines de compétence fédérale qui sont régis par des normes de qualité obligatoires. Avez-vous une objection à faire aux normes de qualité d'application obligatoire? L'objection ne porte-t-elle pas sur la norme de qualité qui, sans aucun doute, a pour effet d'interdire à certains groupes de consommateurs la possibilité d'accéder à certains types de produits? Votre préoccupation porte-t-elle sur le fait que, dans un cas, la norme a été élaborée par consensus et, dans l'autre, dans le cadre d'un processus de consultation faisant la part belle au gouverne-

[Texte]

I am thinking specifically of the area of food standards in which there are quality standards in place and they are mandatory and they do have the effect of denying access to a certain quality of products.

Mr. McKickan: The question is less likely to be contentious in the food area than in other areas because in the food area there is an aura of health or nutrition or these other aspects connected with it. I think most people would accept and acknowledge the desirability of preserving health. However, when you move into other consumer products, you start getting into questions of taste, durability et cetera. I do not think it is a proper role for either government or a consortium of government and private-sector parties to start regulating taste and the wisdom with which people spend their money.

The Chairman: How do you feel about the advertising industry's concept of self-regulation?

Mr. McKickan: I am a participant in the Canadian Advertising Advisory Board; in fact, I am on the board of that organization. CAAB has always had the greatest difficulty dealing with questions of taste; in fact, it does not attempt to do so because it recognizes that they are on very subjective types of ground.

The Chairman: Margot Priest.

Miss Priest: I just have one question in terms of quality. I believe in the U.S. with carpets, for example, they regulate by supplying information. It is mandatory to supply information that a certain carpet may be suitable for light use, say, in a bedroom, and another one in a main hallway is better suited for that sort of heavy wear. What about that sort of regulation which is indirectly related to quality but not limiting it.

Mr. McKickan: It seems to me mandatory disclosure is different, and I think that is defensible if the area is one of sufficient importance. I guess we have it, in a sense, in relation to fibre disclosure which, after all, is related to that and the industry is supportive of that.

The Chairman: I just had one further question relating to the concept of the paper burden of regulation. Do any of your members complain about it?

Mr. McKickan: We actually participated, Mr. Chairman, in the paper-burden study, and we had a staff member devote his full time to that for some months. We came up with, in relation to the federal field, a rather small roster of areas where there did seem to be unnecessary or excessive paper. My impression is that these areas were corrected through the paper burden office.

• 1650

One interesting sidelight emerged from that. We found that particularly in respect of our smaller members, they were completing quite a lot of government forms which they pro-

[Traduction]

ment et au sein duquel toutes les parties n'ont pas la même voie au chapitre? C'est la distinction?

Je pense précisément au secteur des produits alimentaires dans lequel il existe des normes de qualité obligatoires qui ont pour effet de refuser l'accès à certaines qualités de produits.

M. McKickan: La question risque moins de se poser que dans d'autres secteurs car, dans le domaine de l'alimentation, se pose la question de la santé, de la nutrition et de ses conséquences. Je pense que la plupart des gens ont conscience que l'on doit protéger la santé et sont prêts à l'accepter. Dans d'autres secteurs de la consommation toutefois, on en arrive à des questions de goût, de robustesse, etc. Je ne pense pas que ce soit le rôle du gouvernement ou d'un groupement de représentants du gouvernement et du secteur privé de réglementer le goût des gens ou le bien-fondé de leurs dépenses.

Le président: Que pensez-vous du principe d'auto-réglementation tel que le pratique l'industrie de la publicité?

M. McKickan: Je participe aux travaux du Conseil consultatif canadien sur la publicité et, en fait, je fais partie du Conseil d'administration de cette organisation. Le Conseil a toujours eu la plus grande difficulté à régler ces questions de goût. En fait, il s'efforce de ne pas intervenir car il reconnaît qu'il s'agit là d'un domaine très subjectif.

Le président: Margot Priest.

Mlle Priest: Je voudrais poser une question au sujet de la qualité. Je pense que la réglementation des tapis aux États-Unis se fait au moyen de l'information. Les entreprises sont tenues de fournir des informations disant par exemple qu'un tapis donné est adapté à un usage peu intensif, dans une chambre à coucher par exemple, alors qu'un autre pourrait être placé dans un couloir puisqu'il répond à un usage intensif. Que pensez-vous de ce type de réglementation indirectement lié à la qualité mais qui ne fixe pas les normes.

M. McKickan: J'estime que la question de la formation obligatoire est différente et qu'elle peut se concevoir lorsque le domaine est suffisamment important. Je pense que nous en avons un exemple dans le domaine de l'information sur les fibres textiles et l'industrie s'y montre favorable.

Le président: J'aimerais simplement poser une question au sujet des formalités administratives dues à la réglementation. Vos membres ont-ils à se plaindre des formalités administratives?

M. McKickan: En fait, Monsieur le président, nous avons pris part à une étude sur les formalités administratives et un membre de notre personnel s'y consacre depuis plusieurs mois. Nous avons identifié, en ce qui concerne le gouvernement fédéral, un petit nombre de domaines qui semblent caractérisés par un excès de formalités administratives. J'ai l'impression que l'on a remédié au problème par l'intermédiaire du bureau des formalités administratives. Nous avons fait à ce propos une observation intéressante.

Nous nous sommes aperçus, plus particulièrement en ce qui concerne les petites entreprises de notre secteur, que nos membres remplissaient une grande quantité de formules du

[Text]

vided quite a lot of useful management information for their own businesses which they were not using, and we encouraged them when they were completing the information anyway to make sure they used it in the management of their own businesses. Some of them had the material compiled by their auditors and they never actually saw it, but yet they recognized that the material was quite a useful management tool.

The Chairman: So that is again not a major complaint as far as . . .

Mr. McKickan: It is not a big complaint, no.

The Chairman: Just before we close up here, you have mentioned that the main message that you are leaving with us, first of all deals with the regulatory ombudsman concept and the principles of openness and chance to participate in the decision-making process. Secondly, you have talked about the regulatory calendar in your concluding remarks as being critical. You have mentioned a lot of other things here, too, which I do not think we have to go into. Are there any other points that you want us to take away from here, recognizing the task that we have been given?

Mr. McKickan: I think you have pinpointed our two most significant concerns along with a general support for consultation. I think perhaps I should add to that that I do not wish to suggest that we feel we have always been neglected; in fact we find that we have had an opportunity to comment at a relatively early stage in the process, particularly with the Department of Consumer and Corporate Affairs, which we think has developed and is developing a rather open aspect to the work, which is to be commended.

The Chairman: Any of the departments with which you deal that are not quite as open, or . . . ?

Mr. McKickan: Some of them are. I am not going to name them; some seem more confused.

The Chairman: Why do we not just have initials then? We will not tell anybody.

Mr. McKickan: We are not so very critical on that, but we do think that more of it could be done.

The Chairman: If I could close up then, I think your brief has directed itself very precisely to the issues that we have raised and it has been most helpful to us, albeit a lot of questioning, and we appreciate that very much. We also appreciate that you did not have very much time to respond to our request for help, and it has been most useful to us to have your input. I would like to thank you very much on behalf of each member of our staff and our committee.

Before we adjourn, if we could order that the documents presented be annexed as an exhibit, and our next meetings are tomorrow. We are starting at 1.30 p.m. with Mr. Bill Stanbury; 3.30 p.m. with the Canadian Association of Broadcasters and Friday at 9.30 a.m. we start with the Canadian Soft Drink Association.

Again, in conclusion, let me thank you for your very valuable assistance to this committee.

[Translation]

gouvernement qui leur donnaient en retour tout un tas d'informations utiles sur la gestion de leur propre entreprise dont ils ne tiraient aucun parti. Nous les avons incités, puisque de toute façon ils étaient tenus de remplir les formules, à s'en servir dans la conduite de leurs activités. Les vérificateurs de la comptabilité de certaines de ces entreprises avaient en fait rassemblés toutes ces informations sans que leurs clients en voient la couleur mais toutes se sont accordées à dire qu'il y avait là un outil de gestion intéressant.

Le président: Donc, encore, vous ne vous plaignez pas véritablement de ce que . . .

M. McKickan: Nous ne nous plaignons pas véritablement.

Le président: Avant de conclure, vous avez signalé que le principal message que vous vouliez nous confier portait avant tout sur la notion du médiateur en matière de réglementation et sur les principes d'ouverture et de possibilité de participer aux prises de décisions. Vous nous avez parlé ensuite de l'importance du calendrier de la réglementation lors des observations que vous avez faites en conclusion. Vous avez mentionné encore beaucoup d'autres choses dont, je crois, nous n'avons pas parlé. Avez-vous quelque chose à rajouter, compte tenu du mandat qui nous a été confié?

M. McKickan: Je pense que vous venez de relever nos deux principaux sujets de préoccupation en plus du souci général d'être consulté. Je voudrais rajouter peut-être que nous n'avons pas l'impression d'avoir été négligés et qu'en fait nous avons eu la possibilité d'apporter nos commentaires à un niveau très avancé de la procédure, tout particulièrement auprès du ministère de la Consommation et des Corporations qui, à mon avis, est en train de se doter d'un système de consultation très ouvert pour lequel il doit être félicité.

Le président: D'autres ministères, avec lesquels vous êtes en contact ne sont pas aussi ouverts, ou . . .

M. McKickan: Certains d'entre eux. Je ne les citerai pas, certains ont des idées beaucoup plus confuses.

Le président: Donnez-nous leurs initiales, je vous promets qu'on ne le répètera pas.

M. McKickan: Nous n'avons pas de grosses critiques à faire à ce sujet mais je pense que l'on pourrait faire quelque chose.

Le président: À titre de conclusion, je dirais que votre mémoire a bien répondu aux questions que nous avons soulevées et qu'il nous a été très utile. Nous vous en remercions. Nous vous remercions aussi d'avoir consacré tout ce temps à répondre à notre demande et votre participation a été particulièrement appréciée. Je voudrais vous remercier au nom de chacun des membres de notre personnel et de notre comité.

Avant de lever la séance, j'aimerais que le document présenté soit versé au dossier, notre prochaine réunion se tiendra demain. Nous entendrons M. Bill Stanbury à treize heures trente et l'Association canadienne des radiodiffuseurs à quinze heures trente. Vendredi, nous commencerons à neuf heures trente avec l'Association canadienne des boissons non alcoolisées.

Avant de nous quitter, laissez-moi vous remercier encore de l'aide importante que vous avez apportée au comité.

[*Texte*]

Mr. McKickan: It is a privilege to appear before you, Mr. Chairman. Thank you for the opportunity.

The Chairman: Thank you. Adjourned.

[*Traduction*]

M. McKickan: C'est un honneur que de comparaître dans cette enceinte, Monsieur le président, je vous remercie de m'en avoir donné l'occasion.

Le président: Je vous remercie. La séance est levée.

APPENDIX "RR-7"

EASING THE REGULATORY BURDEN

A Submission to the
Parliamentary Task Force
on Regulatory Reform

September 1980

The Canadian Cable Television Association (CCTA) welcomes the appointment of the Parliamentary Task Force on Regulatory Reform. Our closely regulated membership shares the Task Force's evident concern for improvement in the quality, efficiency and fairness of regulatory processes. This submission to the Task Force is, of necessity, brief and limited to the regulatory issues we know best. We look forward to the opportunity to expand upon areas of concern at hearings before the Task Force in a number of cities across the country.

THE CABLE TELEVISION INDUSTRY IN CANADA

Our industry has grown out of the desires of Canadian television viewers for greater variety in high quality television signals. That our members now provide service to 54% of all Canadian homes with television (97.5% of all homes with cable) is an indication of the value Canadians place on the additional choice in television programming provided by cable television systems across Canada.

For an average monthly fee of \$6.82, some 474 cable television systems use co-axial cables to distribute to their (4,370,000) subscribers local and distant television station signals received off-air at licensed head-end antennae locations. Some systems also distribute community and other specialized programming services such as multicultural, children's programs and live proceedings of the House of Commons. Some carry FM radio station signals, information channels and security services. Many systems have the technical capacity for additional services, such as pay, educational and more specialized programming.

Subscriber demand for additional choice is real and growing. But what is carried by cable television systems is the subject of regulatory approval which by law must be based on more than consumer demand.

THE REGULATION OF THE CABLE TELEVISION INDUSTRY

That cable television systems are closely regulated in Canada would appear to reflect legislative and regulatory concern for the well-being of Canadian television stations. The rationale for regulating cable could be expressed as follows: if demand for greater choice in television viewing were met through the provision of distant signals, often American, or system-originated programming, some foreign in source, fewer

APPENDICE «RR-7»

ALLÈGEMENT DU FARDEAU RÉGLEMENTAIRE

Mémoire présenté au
Groupe de travail parlementaire
de réforme de la réglementation

Septembre 1980

L'Association canadienne de télévision par câble (ACTC) se félicite de la création du Groupe de travail parlementaire sur la réforme de la réglementation. Ses membres, qui sont étroitement réglementés, partagent le souci évident du Groupe de travail d'améliorer la qualité, l'efficacité et l'équité des processus de réglementation. Ce mémoire que nous présentons au Groupe de travail est, par nécessité, bref et ne porte que sur les questions de réglementation que nous connaissons à fond. Nous espérons avoir l'occasion de mieux exposer notre position sur certaines questions lors des audiences que tiendra le Groupe de travail dans certaines villes du pays.

LA TÉLÉVISION PAR CÂBLE AU CANADA

La télévision par câble est née du désir des téléspectateurs canadiens d'avoir une plus grande variété dans les *signaux de télévision* de haute qualité. Le fait que nos membres fournissent ces services à 54% de tous les foyers canadiens ayant la télévision (97,5% de tous les foyers ayant le câble) indique l'importance que les Canadiens prêtent au choix supplémentaire de programmation offert par les réseaux de télévision par câble dans tout le Canada.

Pour la modique somme de \$6.82 par mois, en moyenne, quelque 474 réseaux de télévision par câble utilisent des câbles coaxiaux pour distribuer à leurs (4 370 000) abonnés des signaux de stations locales et éloignées captés par ondes hertziennes au moyen d'antennes autorisées de tête de ligne. Certains réseaux distribuent aussi des services de programmation communautaire et spécialisée, dont les émissions multiculturelles, les émissions pour enfants et la retransmission en direct des délibérations de la Chambre des communes. Certains offrent des signaux de station radio FM, des émissions d'information et des services de sécurité. Bien des réseaux ont les installations voulues pour offrir des services supplémentaires de télévision payante, de télévision éducative et d'autres émissions spécialisées.

Les abonnés réclament de plus en plus un choix plus large. Mais les services offerts par les réseaux de télévision par câble sont assujettis à l'approbation réglementaire qui, aux termes de la loi, doit tenir compte de facteurs autres que la demande des consommateurs.

LA RÉGLEMENTATION DE LA TÉLÉVISION PAR CÂBLE

Le fait que les réseaux de télévision par câble soient étroitement réglementés au Canada semble découler d'un souci de protéger, par voie législative et réglementaire, les stations de télévision canadiennes. Le principe de base semble être le suivant: si la demande d'un choix plus varié d'émissions de télévision était satisfaite par la fourniture de signaux éloignés, souvent américains, ou par une programmation ayant son

people would watch Canadian television stations and their advertising revenues would fall. This, it is argued, would hamper the capacity of Canadian broadcasters to meet the Canadian content programming requirements of the federal *Broadcasting Act* and Television Regulations.

We acknowledge that for some the exclusive service area of a cable television system has monopoly characteristics which necessitate regulation to protect subscribers. Yet, a cable television system is not a monopoly supplier. Currently, those who live in communities in the more populated parts of Canada are able to receive at least two Canadian television stations off-air via household or set-top antennae. And, in the near future, technological advances such as direct broadcast satellites could expand viewer options even further. Consequently, cable television should be regarded as an optional entertainment service, very much effected by market forces.

The regulators of cable television appear not to hold this view of our industry. Having been given a formidable arsenal of regulatory powers they control access, supply and price. Moreover, they have liberally interpreted their legislative authority to expand further their control over cable television systems.

LAW AND REGULATION

Cable television systems by virtue of the Broadcasting and Radio Acts require broadcasting licenses issued by the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) and technical construction and operating certificates issued by the Department of Communications. The Department's concerns under the Radio Act involve technical matters and the approval of the radio-communications apparatus which a cable television system uses to receive and distribute broadcast signals.

The CRTC's concerns under the Broadcasting Act are wider and encompass the agency's statutory responsibility to implement the broadcasting policy set out in Section 3 of the Act by regulating and supervising all aspects of the Canadian broadcasting system of which cable television by statutory definition and declaration is part.

The policies set out in Section 3 are cast as declarations, some of which merit re-stating: that the Canadian broadcasting system should be effectively owned and controlled by Canadians; that the programming provided by each broadcaster should be of high standard using predominantly Canadian creative and other resources; and that the regulation and supervision of the Canadian broadcasting system should be flexible and readily adaptable to scientific and technical advances.

In furtherance of such policies, the CRTC has statutory powers to issue licenses to applicants it considers suitable, to attach conditions to these licenses and to pass, without further

origine au sein même du réseau, parfois de source étrangère, moins de gens regarderaient la télévision canadienne, dont les recettes publicitaires diminueraient. Selon certains, il serait donc plus difficile aux diffuseurs canadiens de répondre aux exigences de contenu canadien dans la programmation prévues dans la *Loi sur la radiodiffusion* et dans les règlements sur la télévision.

Nous admettons que, parfois, les services exclusifs offerts par un réseau de télévision par câble comportent certains traits monopolistiques contre lesquels les abonnés doivent être protégés par une certaine réglementation. Or, un réseau de télévision par câble n'est pas un monopole. À l'heure actuelle, ceux qui vivent dans les régions les plus peuplées du Canada peuvent capter au moins deux postes de télévision canadienne sur ondes hertziennes grâce à des antennes fixées sur les maisons ou sur les appareils. Et dans un avenir rapproché, des progrès techniques, tels les satellites de transmission directe, pourraient donner un choix encore plus grand aux téléspectateurs. Par conséquent, la télévision par câble doit être considérée comme un service de divertissement optionnel à l'égard duquel les forces du marché jouent largement.

Ceux qui réglementent la télévision par câble ne semblent pas voir du même œil ce secteur d'activité. Comme ils disposent d'un arsenal formidable de pouvoirs de réglementation, ils contrôlent l'accès, l'offre et le prix. Par ailleurs, ils ont interprété de façon libérale leurs pouvoirs législatifs pour étendre davantage leur contrôle sur les réseaux de télévision par câble.

DROIT ET RÉGLEMENTATION

En vertu des lois sur la radiodiffusion et sur la radio, les réseaux de télévision par câble doivent obtenir des licences de radiodiffusion délivrées par le Conseil canadien de la radiodiffusion et des télécommunications (CRTC) et des certificats de construction et d'exploitation techniques émis par le ministère des Communications. Pour ce qui est de la Loi sur la radio, le ministère s'occupe des questions d'ordre technique et de l'approbation des appareils de radio-communications dont se sert un réseau de télévision par câble pour capter et rediffuser les signaux d'émission.

Certains aspects de la Loi sur la radiodiffusion inquiètent davantage le CRTC, notamment la responsabilité statutaire de l'organisme de veiller à l'application de la politique de radiodiffusion énoncée à l'article 3 de la Loi en réglementant et en surveillant tous les aspects du réseau canadien de radiodiffusion dont fait partie la télévision par câble tant par définition statutaire que par déclaration.

Les politiques énoncées à l'article 3 sont présentées comme des déclarations et certaines d'entre elles méritent d'être reprises: que le système canadien de la radiodiffusion devrait être possédé et contrôlé effectivement par des Canadiens, que la programmation offerte par chaque radiodiffuseur devrait être de haute qualité et utiliser principalement des ressources canadiennes, créatrices et autres, et que la réglementation et la surveillance du système de la radiodiffusion canadienne devraient être souples et aisément adaptables aux progrès scientifiques et techniques.

En vertu de ces politiques, le CRTC a le pouvoir statutaire de délivrer des licences aux requérants qu'elle juge acceptables, d'assortir la délivrance de ces licences de conditions et

legislative or Cabinet scrutiny, regulations applying to licensees.

Standard license conditions for cable television systems define the area of exclusive service, the signals the licensee may receive, and require CRTC approval of transfer of control of the undertaking licensed. The Cable Television Regulations prescribe, in part, which television and radio signals must be carried, what programming may be distributed on the community channel, when substitution of identical signals must occur, as well as providing that no licensee may charge subscribers a fee for service in excess of what the CRTC has authorized. The Broadcasting Act does require, however, that the CRTC provide for notice of proposed regulations and an opportunity for comment by licensees and other interested persons.

Having sketched our industry regulatory context, we now offer a number of observations, following the structure of the Task Force's Discussion Paper.

IMPROVING INFORMATION AND INVOLVING THE PRIVATE SECTOR

Our experience with how the CRTC has implemented the Broadcasting Act's requirement of advance notice and comment for proposed regulations has confirmed the value of early consultation to our members. We note that industry submissions on such matters as CRTC proposed rules of practice and procedure appear to have caused the agency to think again about introducing information and notice requirements which would have been unreasonably intrusive and excessively costly, given the benefits involved.

In our view, advance notice of all proposed regulations and opportunity for comment by interested parties should be mandatory and in law conditions precedent to valid enactment. Time periods for advance notice should reflect the complexity of regulation involved and the time interested parties will likely need to prepare adequate comment. Sixty day notice periods are minimal.

Reasons for the proposed regulations should be provided on request. We are particularly sensitive to the cost of providing notice in newspapers and other publications since the CRTC spent \$714,331.00 on newspaper announcements in 1979-80 out of a total expenditure of \$14,517,192.00. Press releases, publication in the Canada Gazette and mailings to known interested parties should be adequate in most instances.

The CCTA agrees that access to all relevant information by regulators, regulatees and interested parties is a key requirement for effective regulation. While we are supportive of freedom of information legislation, such as Bill C-43, our experience with the CRTC to date has been positive. Approaches have been designed which appear to meet both the regulators' and the public's need for information about the

d'adopter, sans plus d'intervention législative ou ministérielle, des règlements s'appliquant aux titulaires de licence.

Les conditions courantes d'octroi d'un permis aux sociétés de télédistribution définissent le domaine du service exclusif et les signaux que le détenteur de permis peut recevoir et nécessitent l'autorisation du CRTC pour tout transfert de contrôle de l'entreprise sans permis. Le Règlement sur la télévision par câble prévoit, entre autre, quels signaux de télévision et de radio doivent être utilisés, quelles émissions doivent être programmées sur la chaîne communautaire, quand la substitution de signaux identiques doit avoir lieu et stipule également qu'aucun détenteur de permis ne peut facturer aux abonnés une redevance supérieure à celle que le CRTC a autorisée. La Loi sur la radiodiffusion exige cependant que le CRTC prévienne les détenteurs de permis et les autres personnes intéressées des règlements proposés et qu'elle leur donne l'occasion de les commenter.

Ayant donné un aperçu de la réglementation qui s'applique dans notre secteur, nous formulons maintenant un certain nombre d'observations en suivant la structure du document de travail du Groupe d'étude.

AMÉLIORATION DE L'INFORMATION ET PARTICIPATION ACCRUE DU SECTEUR PRIVÉ

Notre expérience concernant la façon dont le CRTC a appliqué l'obligation qui lui est faite en vertu de la Loi sur la radiodiffusion de prévoir une période réservée aux avis et aux commentaires en ce qui concerne les règlements proposés a confirmé l'importance qu'il y a à consulter le plus tôt possible nos membres. Nous remarquons que les mémoires présentés par notre secteur industriel sur des sujets tels que les règles de pratique et de procédure proposées par le CRTC semblent avoir amené cet organisme à reconsidérer l'adoption d'une période réservée aux informations et de préavis qui auraient été importunes et excessivement coûteuses compte tenu des avantages considérés.

A notre avis, le fait de prévenir tous les intéressés de tous les règlements proposé et de leur donner l'occasion de les commenter devrait être obligatoire et dans le cas de lois, ce processus devrait précéder leur adoption. Les délais des préavis devraient tenir compte de la complexité du règlement en cause et du temps dont auront besoin les parties intéressées pour préparer des commentaires en bonne et due forme. Les périodes de préavis de 60 jours sont un minimum.

Les raisons expliquant les règlements proposés devraient être fournies sur demande. Nous sommes particulièrement sensibles au coût que représente la publication d'avis dans les journaux et autres magazines, le CRTC ayant dépensé \$714 331 en annonces publicitaires en 1979-1980 sur un budget total de \$14 517 192. Les communiqués de presse, la publication dans la Gazette du Canada et les envois aux intéressés connus devraient suffire dans la plupart des cas.

L'ACTC convient que l'accès par les organismes réglementaires, les réglementés et les parties intéressées à tous les renseignements pertinents est essentiel si la réglementation doit être efficace. Même si nous accordons notre appui total à la législation sur la liberté d'information, tel le bill C-43, il n'en reste pas moins que notre expérience de la CRTC a été positive jusqu'à présent. Les démarches entreprises semblent

performance of licensees. It would appear that the CRTC agrees that financial disclosure by licensees should only be required when such disclosure is relevant to applications or issues at hand (for example, when application is made for an increase in fees).

The CCTA has suggested on a number of occasions that all parties to regulatory proceedings before the CRTC should be provided with all evidence that may have been gathered by CRTC's staff which is relevant or likely to be used for decision making purposes by CRTC members. Such a step would be beneficial in all regulatory processes before statutory agencies. On the other hand, we recognize that regulatory agencies may wish to keep confidential staff advice on applications which merely summarizes the issues involved and applicable regulations and policies.

We have also suggested that in certain instances information provided by licensees be kept confidential by the regulatory agency where disclosure would be likely to cause specific harm to the licensee. Obviously, the regulatory agency must balance specific harm against public benefit in such instances. But for licensees whose stocks are publicly traded, disclosure of information such as financial projections may result in undesirable investment decisions.

While we agree that wide participation in commenting on proposed regulations is important, we do not believe that it is necessary to provide financial assistance to groups or individuals who wish to do so. The cost of the exercise in most instances is not high. Moreover, in our view, nonprofit organizations should support such activities out of membership fees and voluntary contributions.

INTERNAL MANAGEMENT: IMPROVING THE GOVERNMENT'S ASSESSMENT OF PROPOSED REGULATORY INITIATIVES

The Task Force has asked for comments concerning the federal socio-economic impact analysis scheme administered by Treasury Board. We have little experience of this scheme but have on numerous occasions encouraged the CRTC to compare the costs and benefits of proposed or existing regulations. For example, from our perspective the cost of requiring authorization of subscriber fees exceeds the benefits of such regulation to subscribers. Moreover, because of delay in the CRTC's consideration of applications for fee increases, some licensees benefit little from approved increases because of rising costs between the time of application and decision.

The regulation of fees by the CRTC is, in our view, a ripe area for deregulation. Legal obstacles are few since no legislative authority for fee regulation exists other than the general

correspondre aux besoins d'information des organismes réglementaires et du public quant à l'efficacité des détenteurs de permis. Il semble que la CRTC convient que la publication de renseignements financiers par les détenteurs de permis ne devrait être exigée que lorsque cette publication a un rapport avec les demandes ou les questions à l'étude (par exemple, lorsqu'une demande est présentée pour une augmentation des redevances).

L'ACTC a proposé, à de nombreuses reprises, que toutes les parties aux travaux réglementaires devant le CRTC reçoivent tous les renseignements pertinents ou susceptibles d'être utilisés par les membres du CRTC pour prendre des décisions, renseignements qui auront été recueillis par le personnel du CRTC. Cette démarche ne pourrait être que bénéfique dans tous les processus de réglementation devant les organismes réglementaires. Par contre, nous reconnaissons que les organismes réglementaires désirent garder confidentiels les rapports du personnel sur les demandes qui ne font que résumer les questions à l'étude ainsi que les règlements et mesures applicables.

Nous avons également suggéré que, dans certains cas, les renseignements donnés par les détenteurs de permis soient gardés confidentiels par l'organisme réglementaire lorsque leur publication risquerait de porter atteinte aux détenteurs de permis. Il est évident que l'organisme réglementaire doit faire la part entre le préjudice causé et l'avantage qu'en tirerait le public dans ces cas-là. Mais pour les détenteurs de permis cotés en bourse, la publication de renseignements tels que les prévisions financières peuvent conduire à des décisions indésirables en matière d'investissement.

Si nous convenons qu'une vaste participation au processus consistant à commenter les règlements proposés est importante, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire d'offrir une aide financière aux groupes ou aux individus qui désirent y participer. Dans la plupart des cas, les coûts ne sont pas élevés. De plus, à notre avis, les organisations à but non lucratif devraient financer ces activités à l'aide des cotisations versées par leurs membres et les contributions bénévoles.

GESTION INTERNE: AMÉLIORER L'ÉVALUATION DES NOUVEAUX RÈGLEMENTS PAR LE GOUVERNEMENT

Le Groupe d'étude a demandé que soit commentée l'analyse de l'impact socio-économique fédérale administrée par le Conseil du trésor. Nous avons très peu d'expérience à ce sujet, mais nous avons encouragé le CRTC, à maintes reprises, à comparer les coûts et avantages des règlements proposés ou existants. Par exemple, à notre avis, le coût qu'entraîne la demande d'autorisation d'augmentation des redevances aux abonnés dépasse les avantages que peuvent tirer les abonnés de ce règlement. De plus, en raison du retard pris par le CRTC lors de l'étude des demandes d'augmentation des redevances, certains détenteurs de permis tirent très peu d'avantages des augmentations approuvées en raison de l'augmentation des coûts entre le moment où la demande est déposée et où la décision est prise.

La réglementation des redevances par le CRTC est, à notre avis, un domaine qui mérite de ne plus être réglementé. Les obstacles juridiques sont peu nombreux étant donné qu'aucune

supervisory responsibility of the CRTC mentioned earlier and the agency's power to attach conditions to licenses.

Admittedly, our concerns here have not fallen on entirely deaf ears. In May of this year, Chairman John Meisel of the CRTC announced to this Association's annual conference that an experimental simplified method of regulating rate increases would be put into effect for smaller cable systems. This action is encouraging, but should be followed closely by more extensive deregulatory actions involving the cable television industry in the United States. We would be prepared to comment on those if asked.

Another example of regulatory response to cost benefit analysis by both the regulatory agency and a regulated industry may be seen in the ongoing reconsideration by the CRTC of the appropriate scope for simultaneous signal substitution requirements. The CCTA has for several years taken the position and provided supporting evidence that requiring smaller cable systems to substitute identical programs simultaneously broadcast on local stations (plus advertising) for those broadcast on distant stations is an excessive regulatory burden. The cost of compliance outweighs benefits for the local television station in terms of additional advertising reach for virtually all broadcast markets in Canada. Research by the CRTC two years ago confirmed there was some credence to the CCTA's position, at least for cable systems of up to 6,000 subscribers. More recently, and possibly in response to independent research commissioned by the CCTA, the CRTC has proposed to exclude from the simultaneous substitution requirements systems of up 9,000 subscribers. A hearing on the matter is expected this autumn.

We can therefore confirm to the Task Force that cost benefit analysis is valuable. However, regulatory lag tends to lessen the full potential of cost benefit analysis. Nevertheless, we believe that regulatory agencies should carry out regulatory impact analysis on a regular basis and within a "notice and comment" process. Agency assessments of costs and benefits could be encouraged by requiring breakdowns of how funds and work loads are allocated to particular regulatory responsibilities as part of agency annual reports.

INTERNAL MANAGEMENT: INSURING PERIODIC GOVERNMENT REVIEW OF REGULATORY ACTIVITY

The CRTC has shown itself willing to review and assess its regulatory policies as circumstances change and evidence of ineffectiveness accumulates. Once again, however, such initiatives are often diminished by frequent postponement of scheduled dates for filing submissions and hearings. The CRTC's current review of its Canadian content regulation is a case in

autorité législative portant sur la réglementation des redevances existe, autre que la fonction de contrôle général qu'exerce le CRTC dont on a parlé plus haut et son pouvoir de fixer des conditions pour obtenir un permis.

Il est vrai cependant que nos préoccupations ne sont pas entièrement tombées dans l'oreille d'un sourd. En mai dernier, le président du CRTC, M. John Meisel, a annoncé, lors de la conférence annuelle de cette Association, qu'une méthode simplifiée de réglementation des augmentations de redevances expérimentale serait appliquée pour des systèmes de télédistribution plus petits. Cette mesure est encourageante mais devrait être suivie par des mesures de déréglementation plus générales comprenant l'industrie de la télédistribution aux États-Unis. Nous serions prêts à fournir des commentaires à ce sujet sur demande.

Le C.R.T.C. réétudie régulièrement ses exigences visant le remplacement simultané des signaux de télévision; c'est là un autre exemple d'une mesure prise par suite d'une étude de rentabilité effectuée à la fois par l'organisme de réglementation et l'industrie réglementée. Depuis plusieurs années, l'Association canadienne de télévision par câble (ACTC) est d'avis que d'exiger des petits réseaux de câblodistribution de substituer des émissions identiques à celles simultanément diffusées dans les stations locales (plus la publicité) à celles qui sont diffusées par des stations éloignées, représente un fardeau réglementaire excessif. En effet, ce qu'il en coûte de se conformer à cette exigence dépasse les avantages qu'en reçoit la station de télévision locale sur le plan de la publicité pour presque tous les marchés de diffusion au Canada. La recherche qu'a effectué le C.R.T.C. il y a deux ans confirme le bien-fondé de la position de l'ACTC tout au moins pour les réseaux de câblodistribution comportant jusqu'à six mille abonnés. Plus récemment, et peut-être en réponse à une recherche indépendante commandée par l'ACTC, le C.R.T.C. a proposé que l'on dispense de l'obligation de remplacement simultané, les réseaux comprenant jusqu'à neuf mille abonnés. Il devrait y avoir cet automne une audience publique sur la question.

Nous pouvons donc confirmer au Groupe de travail qu'il y a la peine de faire des études de rentabilité. Toutefois, les délais nécessaires pour modifier la réglementation font perdre certains des avantages qu'elles comportent. Nous croyons néanmoins que les organismes de réglementation devraient faire régulièrement une analyse de l'impact des règlements et ce, en suivant les intéressés et en leur donnant la possibilité de faire leurs commentaires. On pourrait encourager les études de rentabilité effectuées par les organismes en leur demandant de faire figurer dans leur rapport annuel une ventilation des fonds et charges de travail correspondant aux fonctions de réglementation.

GESTION INTERNE: VEILLER À CE QUE LE GOUVERNEMENT EXAMINE PÉRIODIQUEMENT LES ACTIVITÉS RÉGLEMENTAIRES

Le C.R.T.C. s'est montré prêt à examiner et à évaluer ses politiques en matière de réglementation au fur et à mesure que les circonstances changent. Malheureusement, les preuves d'inefficacité s'accumulent. Pourtant, une fois de plus, ces initiatives sont souvent ralenties par le fait que les dates de dépôt des mémoires et de tenue des audiences sont repoussées.

point. More than a year will probably have evolved between announcement of the review and hearing of submissions.

While it is tempting to suggest that a predetermined schedule of periodic review and evaluation is required, we admit that it is difficult to know in advance just when a regulation should be reviewed. We have some doubts that "sunset" provisions which would automatically repeal legislation unless evaluated and renewed would by themselves result in better regulation. A better approach might be to require regulatory authorities to review existing regulatory activity when petitioned to do so and new evidence supports evaluation.

A HEIGHTENED ROLE FOR PARLIAMENT: THE NEED FOR ACCOUNTABILITY

A. Parliamentary Assessment of New Regulations

As indicated earlier, we have had the experience of regulation by an agency empowered to pass regulations under the Broadcasting Act without any requirement for Parliamentary assessment. While the CRTC has provided opportunity for notice and comment on proposed regulations, we consider that a statutory agency's accountability for the legislative powers granted by Parliament requires that all agency regulations be tabled before Parliament, that Parliamentary committees have the opportunity to scrutinize and, finally, that all regulations be approved by Cabinet.

Moreover, those affected by regulation-making by statutory agencies deserve the protection of Parliament from regulations which go beyond legislative powers and intent. We wonder whether the CRTC's regulation of cable subscriber fees would have survived Parliamentary scrutiny.

B. Parliamentary Review of Existing Regulatory Activity

Our earlier comments about "sunset" provisions are also applicable with reference to Parliamentary reassessment of regulatory legislation. Nevertheless, we recognize the need, in the communications sector in particular, to review and redesign legislation which may have become outmoded for technological and other reasons. Such reviews, we note, have occurred without any statutory requirement to do so.

C. Other Avenues of Parliamentary Involvement

We would agree that increased scrutiny by Parliamentary standing committees of the annual reports and estimates of statutory agencies would be desirable. However, we doubt whether such standing committees have the information, analytical capacity and time which are required to yield positive results from this additional scrutiny. The annual report of the CRTC, for example, provides little enlightenment about agency costs for particular regulatory policies. Additionally, Parliamentary committee consideration of agency estimates is hampered by the lack of projected expenditures for

L'examen que le C.R.T.C. fait actuellement de sa réglementation est un exemple frappant. Il s'écoulera en effet probablement plus d'un an entre l'annonce de l'examen et l'audition des exposés.

Bien qu'il soit tentant de proposer un programme d'évaluation et d'examen périodique fixé à l'avance nous admettons qu'il est difficile de connaître à l'avance le moment opportun pour examiner une réglementation. Nous doutons fort que des dispositions de limitation de durée, lesquelles abrogeraient automatiquement les mesures législatives sauf si elles sont évaluées et renouvelées, contribuent à améliorer la réglementation. On pourrait, de préférence, exiger des responsables de la réglementation qu'ils examinent les activités réglementaires actuelles lorsqu'on leur demande de le faire; les faits semblent appuyer ce point de vue.

RENFORCEMENT DU RÔLE DU PARLEMENT: RETOUR À UN RÉGIME DE RESPONSABILITÉ INTÉGRALE

A. Évaluation par le Parlement des nouveaux règlements

Comme nous l'avons indiqué plus tôt, nous savons ce qu'est la réglementation, lorsque l'organisme habilité peut agir aux termes de la Loi sur la radiodiffusion sans que le Parlement ait son mot à dire. bien que le CRTC nous ait prévenus des projets de règlements et que nous ayons pu donner notre avis, nous considérons que la responsabilité statutaire de tout organisme en ce qui concerne les pouvoirs législatifs accordés par le Parlement exige le dépôt de tous les règlements de l'organisme devant le Parlement, l'examen des textes par les comités du Parlement et enfin l'approbation de ces règlements par le Cabinet.

En outre, ceux qui sont touchés par l'adoption des règlements méritent la protection du Parlement contre tout règlement qui dépasserait les pouvoirs législatifs accordés aux organismes de réglementation. Nous nous demandons si le règlement du CRTC sur les droits d'abonnement au câble aurait survécu à l'examen du Parlement.

B. Examen parlementaire de la réglementation existante

Les commentaires que nous avons faits précédemment au sujet des dispositions de limitation de durée s'appliquent également à la réévaluation par le Parlement des lois à caractère réglementaire. Nous reconnaissons néanmoins la nécessité, notamment dans le secteur des communications, d'examiner et de remanier les lois qui peuvent être dépassées en raison, par exemple, de l'évolution technique. Ces études, nous le constatons, ont eu lieu sans que la loi l'exige.

C. Autres possibilités d'intervention du Parlement

Il nous semble souhaitable que les comités parlementaires permanents examinent de plus près les rapports annuels et des budgets des organismes publics. Cependant, nous ne sommes pas sûrs que ces comités disposent des informations, de la capacité d'analyse ni du temps nécessaires pour que cet examen plus poussé donne des résultats concrets. Par exemple, le rapport annuel du CRTC n'indique pas clairement le coût pour l'organisme, de certaines politiques de réglementation. De plus, dans son examen des dépenses d'un organisme, le comité parlementaire, est gêné parce qu'il ne sait pas quelles dépenses

achieving particular regulatory objectives and the likely benefits which may flow from such expenditures.

D. Regulatory Agencies

(a) Policy and Accountability

Our experience with a regulatory statute containing a policy mandate (Section 3, as previously described) indicates that such a mandate, while a useful general guide, is no panacea. The broad language of Section 3 and internal conflict between the various policy objectives allow considerable flexibility by the agency and licensees in justifying particular actions with an appropriate statutory phrase. In addition, we have noted that the CRTC prefers some policy objectives over others: for example, "Canadian content" takes precedence over Adaptation to scientific and technical advances", although both would appear to receive equal billing in Section 3.

Empowering Cabinet to issue binding policy directives to regulatory agencies is a useful way to evolve and clarify regulatory policies. We do not, however, believe that the political level should have a blanket authority to issue policy directives changing those established by legislation. A better approach, in our experience, (limited directives are possible under the Broadcasting Act), would be to allow policy directives within clearly defined statutory limitations. Moreover, nor should a policy directive affect agency consideration of a particular application. Policy should precede adjudication. Otherwise, the independence and integrity of the regulatory agencies are jeopardized.

The CCTA believes that policy directives should be reviewed by Parliament or its committees before being finalized for transmission to the statutory agency in question. Interested parties should have full opportunity for comment. In addition, since the regulatory agency will in most instances implement the policy directive by way of regulations or license conditions, notice and comment opportunities should also be provided for the particular agency initiatives which emerge.

We have some difficulty with Cabinet appeal. Our experience has been uniformly depressing. One noteworthy example for which our industry has not yet recovered involved the application by Telesat Canada to join the TransCanada Telephone System. In that case, Cabinet overruled the CRTC and in our view by so doing delayed extensive use of satellites for the national distribution of television programs for a crucial period of time. For Cabinet to overrule a decision of a regulatory agency on a matter involving complex issues, extensive evidence and analysis is clearly unacceptable.

ont été prévues pour accomplir certains objectifs sur le plan de la réglementation ni les avantages qu'elles pourraient comporter.

D. Organismes de réglementation

a) Politique et imputabilité

D'après notre expérience des lois de réglementation contenant un mandat de politique l'article 3 comme indiqué précédemment), il s'agit plutôt d'un guide général utile que d'une panacée. Vu l'imprécision des termes de l'article 3 et les contradictions internes entre les divers objectifs de politique, l'organisme et les titulaires de permis peuvent très aisément invoquer un passage de cette disposition pour justifier une décision. En outre, nous avons constaté que le CRTC préfère certains objectifs de politique à d'autres, par exemple, le «contenu canadien» a préséance sur «l'adaptation aux progrès scientifiques et techniques», bien que les deux semblent être situés sur le même plan à l'article 3.

Habiller le Cabinet à émettre des directives exécutoires en matière de politique à l'endroit des organismes de réglementation constitue un moyen utile d'élaborer et de préciser des politiques de réglementation. Cependant, nous n'estimons pas que les instances politiques doivent être investis d'un pouvoir général pour émettre des directives de politique modifiant celles qui sont établies par la loi. D'après notre expérience, nous estimons qu'une meilleure méthode (la Loi sur la radio-diffusion permet d'envisager des directives limitées) consisterait à autoriser l'imposition de directives sur les politiques, dans un cadre clairement défini par la loi. En outre, une directive quant à une politique ne devrait pas non plus influencer sur l'examen, par un organisme, de telle ou telle demande. La politique devrait précéder la décision. Autrement, on compromet l'indépendance et l'intégrité des organes de réglementation.

L'ACTC estime que le Parlement ou les comités de ce dernier devraient examiner les directives en matière de politique avant qu'elles ne soient transmises à l'organisme de réglementation en question. Les parties intéressées devraient avoir toutes les possibilités de présenter les commentaires qu'elles souhaitent. En outre, puisque dans la plupart des cas l'organisme de réglementation appliquera la directive en question au moyen de règlements ou en fixant des conditions quant aux permis, il faudrait aussi prévoir une période réservée aux avis et aux observations pour les initiatives émanant de tel ou tel organisme.

Nous avons eu quelques difficultés à propos des appels interjeter auprès du Cabinet. Notre expérience à ce sujet a été négative de bout en bout. Un bon exemple, dont notre secteur ne s'est pas encore relevé, est celui de la demande faite par *Telesat Canada* de se joindre au réseau *TransCanada Telephone*. Dans ce cas, le cabinet a été à l'encontre de celle du CRTC, ce qui a retardé, selon nous, l'utilisation systématique des satellites pour la diffusion nationale des programmes de télévision, pendant une période cruciale. Il est manifestement inacceptable que le Cabinet rejette la décision prise par un organisme de réglementation dans un domaine complexe, alors que des témoignages nombreux et des analyses détaillées ont été présentés.

Equally disconcerting is the way in which Cabinet appeals are conducted. Opportunities to receive copies of the submissions of petitioners or other parties, to respond to such submissions or to have any reasons for Cabinet decisions are normally non-existent. This was our experience in the recent Cabinet appeal by the CBC of the CRTC's issuance of non-exclusive licenses for satellite distribution of the House of Commons proceedings. The experience was additionally trying for our industry in that at the time of the appeal and even now, some three months later, the CRTC has not yet issued its decision on whether or not a network license is in law required for satellite distribution of video programs even though written submissions on the matter have twice been called for.

We strongly recommend that the Task Force support the abolition of Cabinet appeals. If it determines that in some narrow instances, such appeal should be retained, then the process should be subjected to rules of fair procedure and the requirement of a reasoned decision.

The CCTA recognizes that the quality of appointees to regulatory agencies has a major bearing on the quality of regulation. In our experience, consultation with industry representatives on CRTC appointments has occurred informally and only occasionally. We recognize that definition of qualifications and Parliamentary scrutiny might help improve the quality of appointees but concerned that the latter might further prolong the often overly long period during which a vacancy usually remains unfilled. There could perhaps be some requirement to fill such vacancies within a specified time period. Otherwise, in our experience, regulatory lag is inevitable.

While recognizing the dangers of industry bias, we do believe that there is a need to appoint more people to specialized regulatory agencies who have particular knowledge of the industries involved. As new technologies emerge and issues become increasingly complex, the need for specialist knowledge greatly increases.

(b) Procedure

Our industry is fortunate to be regulated by an agency which is aware of the attributes of procedural fairness. The CRTC rules of practice and procedure provide opportunity for notice, comment and the fair conduct of hearings. Moreover, it is the CRTC's practice to provide adequate reasons for decisions.

We recognize that procedural fairness is costly, as the total annual cost of almost \$15,000,000 for the CRTC indicates. Cost-benefit analysis of procedural rules and practices, in our experience, can indicate whether particular existing or proposed requirements are merited. For example, the CRTC in 1978 suggested that additional notice be given for regulatory applications involving cable television undertakings. The CCTA assessed the cost of one type of notice to licensees—a mailing to all subscribers—and discovered that the total cost

La manière dont les appels sont interjetés auprès du Cabinet est également déconcertante. Il n'existe normalement aucune possibilité de recevoir des exemplaires des mémoires des demandeurs ou d'autres parties, ni d'y répondre, ce qui permettrait de connaître les raisons fondant les décisions du cabinet. Telle a été notre expérience à propos de l'appel récemment interjeté par la société Radio-Canada auprès du Cabinet, à la suite de l'émission, par le CRTC, de permis sans exclusivité quant à la diffusion par satellite des délibérations de la Chambre des communes. Cela fut doublement gênant car, à l'époque de l'appel, et encore à présent, soit quelque trois mois plus tard, le CRTC n'a pas encore fait connaître sa décision à savoir si oui ou non la loi exige un permis pour diffuser par satellite des programmes vidéo, alors qu'il y a eu par deux fois des invitations à soumettre des mémoires écrits sur la question.

Nous recommandons instamment que le Groupe d'étude appuie la suppression des appels interjetés auprès du cabinet. S'il détermine qu'il faut les maintenir, dans certains cas très particuliers, le processus devrait alors se dérouler selon les règles de l'impartialité et il faudrait exiger une justification de la décision prise.

L'Association canadienne de télévision par câble reconnaît que la qualité des personnes nommées aux organismes de réglementation a un effet décisif sur la qualité de la réglementation elle-même. Selon notre expérience, la consultation des représentants de l'industrie au sujet des nominations au CRTC ne s'est faite qu'officieusement et occasionnellement. Nous admettons que la définition des compétences et l'examen parlementaire pourraient aider à relever la qualité des personnes nommées, mais nous craignons ainsi prolonger encore davantage le période de transition habituellement si longue pour combler une vacance. On devrait peut-être exiger de combler ces vacances dans un délai précis. Autrement, toujours d'après notre expérience, le retard de la réglementation est inévitable.

Bien que nous reconnaissons les dangers d'une certaine partialité de l'industrie, nous croyons qu'il faut nommer au sein d'organismes de réglementation spécialisés un plus grand nombre de personnes qui connaissent bien les industries en cause. Avec l'avènement de nouvelles technologies, les choses deviennent plus complexes, il faut donc qu'on ait recours aux connaissances de spécialistes.

(b) Procédure

Notre industrie a la chance d'être réglementée par un organisme conscient des mérites d'une gestion honnête. Les règles de pratique et de procédure du CRTC prévoient la possibilité d'émettre des avis et des commentaires ainsi que la tenue d'audiences menées équitablement. De plus, le CRTC justifie toujours ses décisions par des motifs valables.

Nous reconnaissons que l'équité procédurale est coûteuse, comme en témoigne le coût annuel de près de 15 millions de dollars pour le CRTC. L'analyse de rentabilité des pratiques et règles procédurables, selon notre expérience, peut indiquer le bien-fondé d'exigences actuelles ou proposées. Par exemple, le CRTC en 1978, a proposé qu'un avis additionnel soit donné pour les demandes de réglementation provenant notamment d'entreprises de télévision par câble. L'Association canadienne de télévision par câble a évalué le coût d'un genre d'avis aux

of such mailings in a 24-week period in 1978 for some 117 cable license amendment decisions would likely amount to \$1,029,400. Fortunately, the CRTC has not seen fit to impose the mailing requirement.

We also suggested in 1978 that since notice could easily be given using the facilities of cable undertakings, that this should be sufficient for applications involving fee increases and license renewals. Clearly, in our view, the CRTC should study the actual impact on public awareness of the more than \$700,000 it expended last year on newspaper notice advertisements alone.

We would like to suggest that the information channels available on cable television systems have considerable potential for providing the general public with notices of all regulatory matters of interest.

(c) Public Participation

Broad participation is a striking characteristic of CRTC broadcasting proceedings. Because hearings are relatively informal, individuals and groups participate and comment on matters of concern directly to CRTC members without the need for legal representation and with little cost.

No doubt because of the universal impact of broadcasting, everyone is an "interested" party in broadcasting proceedings. While intervenors are required to state the relevant facts and grounds on which their interventions are based, we note that the requirement is not strictly enforced by the CRTC. A consequence of this is that some intervenors prolong proceedings without relevant contribution.

We believe the cost of hearings could be reduced to some extent if the requirement of relevance was more strictly adhered to. The cost of CRTC hearings for applicants could be further reduced if the agency scheduled the hearing of particular applications for particular days and time periods. Matters often drag on and are carried forward from one day to the next—an expensive process which ties up many key personnel.

The CCTA believes that CRTC proceedings have in general benefited from participation by all interested groups with relevant concerns. In broadcasting hearings, this participation occurs without evident need for financial support of individuals or non-profit interest groups.

The reverse is true on the telecommunications side of the CRTC's responsibilities. There, the regulatory process is formal and complex. Legal representation and expert witnesses are prerequisites to effective intervention. For any interest group to participate, substantial funds are therefore required. Those non-profit groups which have been adequately funded have often contributed to the proceedings and advanced evi-

détenteurs de permis—un envoi postal à tous les postulants—et a découvert que le coût total de ces envois au cours d'une période de 24 semaines en 1978 pour quelque 117 décisions d'amendements de permis de câble s'élèverait probablement, à \$1,029,400. Heureusement, le CRTC n'a pas jugé bon d'imposer l'exigence relative à l'envoi postal.

Nous avons également fait observer en 1978 que, puisqu'un avis pouvait facilement être donné en se servant des installations des entreprises de câble, ce fait devrait être suffisant pour rectifier des demandes d'autorisation comportant des hausses de droits et des renouvellements de permis. Il me semble évident que le CRTC devrait étudier l'incidence réelle sur l'information du public de la somme de plus de \$700,000 dépensée l'an dernier en annonces d'avis dans les journaux uniquement.

Nous aimerions faire observer que les canaux d'information rendus possibles par les systèmes de télévision par câble ont une puissance virtuelle considérable pour fournir au grand public des avis sur toutes les questions d'intérêt ayant trait à la réglementation.

c) Participation du public

La vaste participation du public est une caractéristique frappante des délibérations du CRTC sur la radiodiffusion. Comme les audiences se passent sans trop de formalités, les personnes et les groupes participent et commentent les questions qui intéressent directement les membres du CRTC sans avoir recours à la représentation de juristes et même à peu de frais.

Nul doute qu'en raison de l'incidence universelle de la radiodiffusion, chacun s'intéresse activement aux délibérations qui la concernent. Même si on demande à chacun d'établir les faits et justifications pertinentes de leur intervention, cette exigence n'est pas strictement mise en vigueur par le CRTC. Il en découle notamment que certains intervenants prolongent les délibérations sans y apporter une contribution pertinente.

Nous croyons que le coût des audiences pourrait être réduit dans une certaine mesure si l'exigence relative à la pertinence des interventions était plus strictement observée. Le coût des audiences du CRTC pour les postulants pourrait être encore réduit si l'organisme prévoyait la tenue de l'audience de demandes particulières pour un jour particulier et une période de temps donnée. Les questions sont souvent très longues et renvoyées au lendemain, ce qui représente un processus coûteux qui accapare un grand nombre d'employés clefs.

L'Association canadienne de télévision par câble croit que les délibérations du CRTC ont en général profité de la participation de tous les groupes intéressés qui avaient des préoccupations pertinentes à soumettre. Au cours des audiences sur la radiodiffusion, cette participation est assurée sans qu'il soit nécessaire de soutenir financièrement des particuliers ou des groupes à but non lucratifs intéressés.

L'inverse est vrai des responsabilités du CRTC en matière de télécommunications, dont le processus de réglementation est rigide et complexe. Et pour y apporter toute modification, il est nécessaire de recourir aux services de juristes et à des spécialistes. Qui plus est pour permettre à des groupes d'intérêts d'intervenir, il faut par conséquent leur accorder des fonds. Les groupes sans but lucratif qui ont reçu des fonds à

dence and argument which otherwise might not have been made available.

The CCTA considers that the award of costs to intervenors who have contributed significantly to the proceedings where the costs are passed on by regulated applicants to their customers is an acceptable mode of funding interest group participation. We have doubts, however, about the wisdom of direct government funding of regulatory interventions by interest groups. In our view, direct funding damages the integrity and independence of interest groups whose legitimacy stems from membership support and voluntary contributions.

(d) Federal and Provincial Jurisdictions

A continuing concern for the cable television industry is the possibility of overlapping and conflicting regulation at federal and provincial levels. We have experienced concurrent federal and provincial regulation when Quebec's Régie des Services Publics issued licenses and imposed requirements which conflicted with those issued by the CRTC. While provincial regulation of cable has now been declared unconstitutional, negotiation on constitutional change may lead to formal agreement on dividing regulatory responsibility.

For an industry based on technologies which do not recognize political boundaries, this would obviously present great difficulties. The only existing "federal/provincial agreement" so far is between Manitoba and the federal government in which attempts were made to make clear distinctions between provincial and federal concerns. But clarity, like most federal/provincial agreement is elusive.

We should note that some provincial governments with provincially owned telephone companies oppose federal licensing of cable-owned satellite earth stations. Saskatchewan, for example, has supported jamming of satellite signals distributed nationally by a consortium of cable systems, the Cable Satellite Network, Inc.

The CCTA believes that the only practical alternative given the technologies involved and the continuing need for regulatory effectiveness and efficiency is a single national communications regulatory agency. Provincial participation in such an agency should be possible but some mechanism must be available to resolve conflicts in the overall national interest. This format we have described previously as single tier regulation and believe it could operate even though the provinces may have the dominant say on licensing decision within their boundaries and the federal government for regulation-making.

Separate levels of regulations, in our view, would frustrate technological reality and innovation and lessen subscriber benefits from national services. Dual regulation would also add substantial compliance costs and stymie the introduction of a one-stop regulatory process in which all necessary regulatory approvals could be obtained simultaneously from one lead authority.

cette fin ont souvent apporté des preuves et des arguments qui, sans eux, n'auraient pu être soulevés.

L'ACTC estime que le remboursement des frais aux intervenants qui participent activement aux délibérations, et que les requérants soumis à la réglementation font absorber par leurs clients, est une façon acceptable de subventionner les groupes d'intérêts. Toutefois, nous tenons à exprimer certaines réserves quant à l'opportunité d'un financement direct du gouvernement pour ces groupes qui participent à la modification des règlements. À notre avis, ces subventions viennent miner l'intégrité et l'indépendance de ces organismes qui tiennent leur légitimité de l'appui de leurs membres et de leur participation volontaire à ces travaux.

d) Compétences fédérales et provinciales

Depuis toujours, le secteur de la câblo-distribution redoute que les règlements du gouvernement fédéral et des provinces ne se chevauchent et ne s'opposent. La chose s'est produite lorsque la Régie des services publics du Québec a délivré des licences et imposé des exigences qui entraient en conflit avec celles du CRTC. Même si la réglementation provinciale en matière de câblo-distribution a maintenant été déclarée inconstitutionnelle, les négociations constitutionnelles risquent d'aboutir à une entente en bonne et due forme sur la répartition des responsabilités en matière de réglementation.

Pour une industrie qui repose sur des techniques qui font fi des frontières politiques, cela pourrait de toute évidence présenter d'énormes difficultés. Jusqu'ici, seul le Manitoba et le gouvernement fédéral ont conclu une «entente fédérale-provinciale» pour tenter de définir clairement les compétences provinciales et fédérales. Mais la clarté, tout comme dans la plupart des ententes fédérales-provinciales, ne saute pas aux yeux.

À remarquer que certains gouvernements provinciaux qui possèdent leurs propres compagnies de téléphone s'opposent à ce que le fédéral délivre des licences pour des stations terrestres de télécommunication par satellite. Par exemple, la Saskatchewan propose de bloquer les signaux satellites émis dans tout le pays en constituant un consortium de réseaux de câblo-distribution, la Cable Satellite Network Inc.

Compte tenu de la technique en cause et de la nécessité constante d'établir des règlements efficaces, l'ACTC estime que l'on doit mettre sur pied un organisme national et unique de réglementation des communications. Certes, cet organisme ferait grande place à la participation des provinces, mais certains mécanismes doivent être élaborés pour résoudre les conflits dans l'intérêt global de tous les Canadiens. Cet organisme unique de réglementation dont nous venons de parler, nous croyons qu'il pourrait être efficace même si les provinces avaient le dernier mot en matière de licence dans leurs territoires et si le gouvernement fédéral lui, établissait les règlements.

À notre avis, des catégories distinctes de règlements viendraient nuire à la technologie et aux innovations et amoindrir les services nationaux auxquels ont droit les abonnés. Une double réglementation ajouterait des coûts supplémentaires et entraverait à la mise sur pied d'une réglementation unique où toutes les approbations nécessaires pourraient être obtenues en même temps d'une seule et même autorité.

We note that the cooperation required to make one-stop regulation workable would appear to be similar to the cooperation for single tier regulation.

One-stop regulation in the current federal context might also be beneficial. As indicated earlier, cable systems require licenses from the CRTC and technical instruction and operating certificates from the Department of Communications. On occasion, different policies appear to be operative in the agency and the Department. An example of this is the Department's willingness to license television receive-only satellite earth stations owned and operate by cable undertakings while the CRTC is reluctant to license programming for satellite distribution.

CONCLUSION

Achieving regulatory reform is often frustrated, we believe, by a lack of consensus on basic assumptions. All too often, people prefer more or less regulatory intervention for reasons which are not clearly thought through. We believe that consensus about the nature of Canada as a single market in which goods, services, labour and capital should move freely without impediment is a requisite view in contemplating the kind of regulatory process required for industries like cable television.

A second area of required consensus involves the place for private initiative in carrying out economic and social activities. If private actions are preferred, at least as a first step, then intervention should always be viewed as a second best alternative which only becomes operative upon the failure of the first. Proof of that failure, of course, should always be the reponsibility of those who advocate regulation.

These are simple presumptions, perhaps, but in our view, closely allied to the proper balancing of alternatives, costs, benefits and other matters of relevance to any evaluation of the need for regulation and regulatory reform.

POSTSCRIPT: Even to accept your Task Force invitation costs money. It may be of some interest that the cost to CCTA members of preparing this submission to date is approximately \$7,900. This includes paid executive time, legal counsel, Board input, evaluation and decision making, duplication, mailings etc. It is a significant investment that we happily make!

Nous constatons que les efforts de collaboration déployés pour en arriver à ce résultat devront être les mêmes que pour obtenir une réglementation à un seul niveau.

Cette réglementation unique dans le contexte fédéral actuel pourrait être, elle aussi, bénéfique. Comme nous l'avons mentionné tout à l'heure, la câblo-distribution nécessite la délivrance de licences par le CRTC, l'élaboration de directives techniques et la remise de certificats d'exploitation du ministère des Communications. A l'occasion, diverses politiques semblent coexister au sein de l'organisme et au Ministère. Exemple: le Ministère semble prêt à accorder des licences pour les stations terriennes de télécommunication par satellite destinées à la télévision seulement et exploitées par des entreprises de cablo-distribution, alors que le CRTC n'est pas disposé à accorder de licences pour la distribution par satellite.

CONCLUSION

Il est souvent difficile d'en arriver à une réforme de la réglementation à cause, justement du manque d'unanimité sur les données fondamentales. Trop souvent, on semble préférer se faire imposer une mesure par règlement pour des raisons que l'on n'a pas encore éclaircies. Nous croyons que le consensus à obtenir sur le fait que le Canada constitue un marché unique dans lequel les biens, les services, la main-d'œuvre et le capital doivent circuler librement et sans entraves est absolument nécessaire si l'on veut en venir à la réglementation dont les secteurs comme celui de la câblo-distribution ont besoin.

Deuxièmement, ce consensus indispensable devra venir aussi du secteur privé, qui exercera des activités économiques et sociales. Si l'on préfère que ce soit le secteur privé qui agisse à au moins comme première étape, la réglementation doit alors être considérée comme une deuxième solution à ne retenir que si la première échoue. La preuve, de l'échec, bien sûr, incombe à ceux qui prônent la réglementation.

Ce sont là de simples suppositions, peut-être, mais, à notre avis, elles sont étroitement liées à ce juste équilibre des solutions, des coûts, des avantages et des autres questions qui entrent en ligne de compte dans cette évaluation de la nécessité d'établir des règlements et de réformer la réglementation.

POSTSCRIPTUM: Même le fait d'accepter l'invitation de votre groupe de travail nous coûte de l'argent. Il peut-être intéressant de savoir que les membres de l'ACTC ont dépensé jusqu'à maintenant environ \$7,900 pour établir le présent document. Cela comprend des salaires versés aux dirigeants, au conseiller juridique, les sommes engagées pour la participation du bureau, l'évaluation et la prise de décisions, les photocopies, le courrier, etc. C'est là un investissement important que nous sommes heureux de faire.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

At 11:00 a.m.:

From the Consumers' Association of Canada:

Mr. Hudson Janish, Chairman, Regulated Industries Policy Board;

Mr. H. Intven, General Counsel.

At 2:00 p.m.:

From the Canadian Cable Television Association:

Mr. M. Hind-Smith, President;

Mr. R. Buchan.

At 3:30 p.m.:

From the Retail Council of Canada:

Mr. A. McKickan;

Mr. J. Farrel.

A 11 heures:

De l'Association des consommateurs du Canada:

M. Hudson Janish, président, Conseil de surveillance des industries réglementées;

M. H. Intven, conseiller général.

A 14 heures:

De l'Association canadienne de télévision par câble:

M. M. Hind-Smith, président;

M. R. Buchan.

A 15 h 30:

Du Conseil canadien du commerce de détail:

M. A. McKickan;

M. J. Farrel.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 10

Thursday, October 2, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 10

Le jeudi 2 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

Regulatory Reform

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 2, 1980
(32)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 1:35 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (Halifax West) and Peterson.

Witness: Dr. W. T. Stanbury, Associate Professor, Faculty of Commerce and Business administration, University of British Columbia.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Dr. Stanbury made a statement and answered questions.

It was ordered,—That the document presented by Mr. Stanbury be filed as an exhibit. (See Exhibit "RR-7".)

At 3:30 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

(33)

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 3:45 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Berger, Crosby (Halifax West), Deniger and Peterson.

Witnesses: From the Canadian Association of Broadcasters: Mr. G. Steele, President, and Mr. W. Stacey.

Mr. Steele made a statement and, with Mr. Stacey, answered questions.

It was ordered,—That the document presented by the Canadian Association of Broadcasters be filed as an exhibit. (See Exhibit "RR-8".)

At 5:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 2 OCTOBRE 1980
(32)

[Traduction]

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 13 h 35 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (Halifax-Ouest) et Peterson.

Témoin: M. W. T. Stanbury, professeur agrégé, Faculté de commerce et d'administration commerciale, Université de Colombie-Britannique.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Stanbury fait une déclaration et répond aux questions.

Il est ordonné,—Que le document présenté par M. Stanbury soit déposé comme pièce. (Voir pièce «RR-7».)

A 15 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

(33)

Le Comité spécial sur la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 15 h 45 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger, Crosby (Halifax-Ouest), Deniger et Peterson.

Témoins: De l'Association canadienne des radiodiffuseurs: M. G. Steele, président, et M. W. Stacey.

M. Steele fait une déclaration puis, avec M. Stacey, répond aux questions.

Il est ordonné,—Que le document présenté par l'Association canadienne des radiodiffuseurs soit déposé comme pièce. (Voir pièce «RR-8».)

A 17 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, October 2, 1980

• 1340

[Text]

The Chairman: Can we come to order? We are continuing our order of reference relating to regulatory reform.

Today, we have with us Dr. William T. Stanbury. For purposes of the record, Dr. Stanbury is an associate professor in the faculty of commerce and business administration at U.B.C. He has a rich background, in terms of the subject matter we are discussing.

In 1976-77, Dr. Stanbury acted as the consultant researcher for the royal commission on corporate concentration. He is the author and co-author of more than 80 publications and is the author or editor of 17 books, most of them touching on the regulatory area.

Mr. Stanbury was Director of Research, Regulation Reference, Economic Council of Canada between November 1979 and 1980. Prior to that, he had been Director, Regulation and Government Intervention Program, Institute for Research on Public Policy.

In his job with the Economic Council, he was responsible for preparing the preliminary report, a report which has been extremely helpful to our task force and on which we have relied heavily in preparing our preliminary report, and many of the ideas that have emerged from that report are being tested now by our task force.

Dr. Stanbury, it is a real pleasure to have you with us. I understand that you are going to make some preliminary remarks; we can then turn to questions.

Mr. William T. Stanbury (Associate Professor, Faculty of Commerce and Business Administration, University of British Columbia): Mr. Chairman, thank you very much. I am pleased to come before the committee and have an opportunity to speak to some of these matters.

In my previous position, I obviously was in a difficult position to advise because of my employment by the Economic Council. Now that that is completed, I am happy to speak out on these issues.

Let me begin by taking a look at a particular issue addressed in the mandate of the committee. In particular, it speaks of minimizing the burden of government regulation on the private sector.

Now, it should come as no surprise to you that regulation is a politico-administrative process designed to substitute for or alter the operation of market transactions by remedying market failures, or alternatively by altering the distribution of income.

To the extent that regulation is aimed at remedying market failures—for example, externalities, natural monopolies, asymmetry of information, common property resources and the like—it should reduce the net social cost of such market failures, although some organizations' costs will, in fact, rise. Let me give you an example.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 2 octobre 1980

[Translation]

Le président: La séance est ouverte. Nous poursuivons l'ordre de renvoi ayant trait à la réforme de la réglementation.

Nous entendrons aujourd'hui M. William T. Stanbury, professeur adjoint à la faculté de commerce et d'administration des Affaires, à l'Université de la Colombie-Britannique. M. Stanbury a une vaste expérience du domaine dont nous discutons.

En 1976-1977, M. Stanbury a rempli les fonctions d'expert-conseil en recherche pour le compte de la Commission royale sur la concentration des sociétés. Il a signé à titre d'auteur et de coauteur plus de 80 publications; il a rédigé ou édité 17 livres, la plupart ayant trait à la réglementation.

Entre novembre 1979 et 1980, M. Stanbury était directeur de la recherche en matière de réglementation au Conseil économique du Canada. Il avait auparavant dirigé le programme de réglementation et d'intervention gouvernementale à l'Institut de recherches politiques.

Ses fonctions au Conseil économique du Canada comportaient la préparation du rapport préliminaire, rapport qui a été très utile à notre groupe de travail; nous nous sommes fortement inspirés de celui-ci pour préparer notre rapport préliminaire et un grand nombre d'idées issues de ce rapport sont actuellement mises à l'essai par notre groupe de travail.

M. Stanbury, il nous fait plaisir de vous avoir parmi nous. Vous commencerez, je crois, par certaines observations préliminaires, après quoi nous pourrions passer aux questions.

M. William T. Stanbury (Professeur adjoint, Faculté de commerce et d'administration, Université de la Colombie-Britannique): Merci beaucoup, Monsieur le président. Je suis heureux de rencontrer les membres du comité afin de pouvoir traiter de certaines de ces questions.

Mes fonctions antérieures faisaient que je pouvais difficilement me prononcer sur ces questions, étant à l'emploi du Conseil économique du Canada. Ayant aujourd'hui terminé ces fonctions, il me fait plaisir de présenter mon point de vue à ce sujet.

J'aborderai en premier lieu une question particulière faisant partie du mandat du comité. Il s'agit, bref, de cette attribution visant à minimiser le fardeau de la réglementation gouvernementale sur le secteur privé.

Vous n'êtes pas sans savoir que la réglementation est un processus politico-administratif visant à palier le déroulement des transactions du marché ou à le modifier, soit en corrigeant les lacunes du marché, soit en modifiant la répartition du revenu.

Dans la mesure où la réglementation vise à corriger les lacunes du marché—notamment en ce qui a trait au commerce extérieur, aux monopoles naturels, à l'asymétrie de l'information, aux ressources de propriété commune, etc.—elle devrait réduire le coût social net de ces lacunes de marché, bien que les coûts de certaines organisations, de fait, augmentent. Voyons un exemple concret.

[Texte]

It is well known that Inco is a very large polluter of the air and that any kind of abatement procedure is going to cost a significant amount of money. The reason for asking Inco to incur those costs is quite simple; that the costs of air pollution are greater. In other words, the benefits, then, in the form of an abatement of air pollution, will require us, in order to achieve those benefits, to inflict some costs. So there will be a burden; but there is also a benefit. Now, the benefit is not to Inco but rather to a much wider cross section of society.

Secondly, where regulation is designed to effect a change in the distribution of income—for example, supply management marketing boards, cross-subsidization in telecommunications, or in airlines, or in the case of much occupational regulation—it also confers benefits. That is precisely what it is designed to do: to tax one group, to transfer resources to another.

Why is it, I would ask, that virtually all firms subject to direct regulation fight to keep it? It is my understanding that you have not had a parade of witnesses before this committee from the airlines, the telephone companies, the farmers who have marketing boards, the truckers and those who obtain the benefits of occupational regulation to demand that the yoke of this enormous burden be lifted from their necks. Why is that not so? Answer: they are achieving substantial benefits in the form of income redistribution as a result of regulation.

• 1345

So, when you speak of the burden, you have to speak a little bit more critically than perhaps has been the case.

Let me suggest to you that there are two general cases that you might wish to think carefully about: first, regulation, where the costs are fairly closely concentrated but the benefits of which are diffused across a wide cross-section of society. Two examples: environmental protection and most health and safety regulations. The beneficiaries, then, are numerous and diffuse, by and large, but the costs fall on a relatively small number of firms.

It is my understanding, in the nonferrous smelting industry, for example, that eight or nine smelters alone provide 80 or 90 per cent of the total air pollution from those sources. So the costs, then, would be focused on a handful of firms but the benefits would be widely diffused.

Let us take a second case, where the costs are diffused but the benefits are concentrated. This is the case with most direct or economic regulations; for example: airlines, telecommunications and trucking; and I could also add to that agricultural marketing boards. In these cases, often what regulation is doing is effecting a redistribution of income away from a large number of customers in favour of a small number of firms; and that is a particular problem that you, I think, should be concerned with.

When you speak of burden, it is essential, I believe, that you should ask: what is the incidence or actual net burden as a result? Who really pays the shot? Is it the consumers of the

[Traduction]

Il est bien connu que la société Inco est un gros pollueur de l'atmosphère et que toute mesure visant à réduire cette pollution coûtera très cher. La raison pour laquelle on demanderait à l'Inco d'assumer ces frais est simple: les coûts de la pollution de l'air sont encore plus importants. Autrement dit, pour retirer le bénéfice de la réduction de la pollution, il nous faut assumer certains frais. Ainsi donc, il y a un fardeau; mais il y a aussi bénéfice. Dans le cas présent, le bénéficiaire n'est pas l'Inco, mais un segment beaucoup plus large de la société.

Deuxièmement, lorsque la réglementation a pour but de modifier la répartition des revenus, il s'ensuit également des avantages. Pensons un instant aux offices de régularisation de la gestion des approvisionnements, au subventionnement dans le domaine des télécommunications, ou du transport aérien, ou encore à une grande partie de la réglementation professionnelle. Ces mesures répondent bien à leur vocation première: taxer un groupe et transférer des ressources d'un groupe à un autre.

Pourquoi, pensez-vous, la presque totalité des entreprises soumises à une réglementation directe font-elles des pieds et des mains pour maintenir cette réglementation? A ma connaissance, vous n'avez pas vu défiler devant vous les compagnies aériennes, les compagnies de téléphone, les agriculteurs ayant des offices de commercialisation, les camionneurs et tous les organismes bénéficiant d'une réglementation professionnelle, demandant qu'on lève de leurs épaules ce terrible fardeau de la réglementation. Pourquoi donc? La réponse est simple: ces organisations bénéficient toutes d'avantages substantiels sous forme de redistribution des revenus grâce à la réglementation.

Quand on parle de fardeau, il importe donc de nuancer un peu plus nos propos qu'on l'a fait jusqu'ici.

Deux cas généraux méritent, à mon avis, une attention particulière: celui, d'abord, dont les coûts de réglementation sont assez concentrés, mais les bénéfices répartis ou diffusés dans un large segment de la société. Prenons deux exemples: la protection de l'environnement et la plupart des règlements ayant trait à la santé et à la sécurité. Les bénéficiaires de ces mesures sont nombreux et répandus, mais les coûts incombent à un nombre relativement restreint d'entreprises.

Je crois savoir que dans l'industrie métallurgique—les fonderies de métaux non ferreux, plus précisément—huit ou neuf fonderies produisent à elles seules de 80 à 90 p. 100 de toute la pollution découlant de cette source. Ainsi, les coûts seraient assumés par une poignée d'entreprises, mais les bénéfices seraient largement répandus.

Le second cas général auquel je fais allusion se caractérise par des coûts diffus et des bénéfices, au contraire, concentrés. La plupart des règlements directs ou économiques tombent dans cette catégorie; je pense au transport aérien, aux télécommunications, au camionnage; j'inclurais de plus les offices de commercialisation en agriculture. Dans ces cas, la réglementation a pour effet de redistribuer le revenu à partir d'un grand nombre de clients et au profit d'un petit nombre d'entreprises; voilà une situation qui, à mon avis, devrait retenir l'attention de votre comité.

Lorsqu'on parle de fardeau, il est donc essentiel, je crois, de se poser la question suivante: quels sont les effets nets de la réglementation, autrement dit, quel fardeau net réel en

[Text]

regulated product? Is it the employees of the firms which are regulated? Is it the shareholders of the firms? Or is it the taxpayers who, in fact, subsidize, through the tax system, some of the regulatory costs that firms say they bear?

Most of the evidence, I believe, that you have heard suggests that the shareholders really bear those costs. I do not think that is the case. In fact, if it were true and the estimates of costs that we have seen are accurate, most firms would have long since gone out of business. The fact is that most of it has been passed on. So, in general, consumers and taxpayers, and, to a small degree, employees, are bearing the costs of the burden, not the shareholders.

Finally, I would suggest to you that there really are true burdens of regulation in the form of the administrative costs incurred by government. We have worked with Professor Fred Thompson of the University of California at Los Angeles and have estimated that, in 1977-78, the federal government incurred costs of approximately \$678 million to administer its various regulatory programs. And I would point out to you, by the way, that that is almost certainly a significant underestimate because we were very, very careful and conservative in making it, and I would like to do some more work to really see how extensive it is.

But how big is \$678 million? On a consolidated basis, that is to say if we had a single department of regulation instead of many departments which do regulation, it would constitute the fourteenth largest of 30 government departments in Canada. It is approximately 1.6 per cent of the total federal budget, not a large amount; but, on the other hand, it accounts for almost 6 per cent of total federal employment, a substantial amount and something worth considering.

Furthermore, the evidence is unambiguous that there has been a very rapid growth of federal regulation in the 1970s. For the details of that, I would refer you to a paper which I have filed with the committee that I prepared with Dr. Thompson, and I think you will see what I mean.

So, I would suggest to you that it is very important to consider those burdens; but it is also important to consider them critically, to look at them in terms of benefits, and to ask why many of the people who are complaining about those burdens are not also demanding that regulation be reduced. And what about the firms that are not in front of you, who are heavily regulated but who are not asking to have the burden taken from their necks?

That concludes my opening statement, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Dr. Stanbury.

Mr. Crosby.

[Translation]

découle-t-il? Qui paie la note en fin de compte? Les consommateurs du produit visé par la réglementation? Les employés des entreprises touchées par les règlements? Les actionnaires des entreprises? Ou est-ce le contribuable qui, de fait, subventionne par le régime d'impôt certains des frais de la réglementation dont les entreprises prétendent assumer le fardeau?

La plupart des témoignages que vous avez entendus, je crois, laissent entendre que les actionnaires paient en fait la note. Ce n'est pas le cas à mon avis. En fait, si cela était le cas et si les estimations des coûts qu'on nous a présentées étaient correctes, la plupart des entreprises auraient fermé leurs portes depuis longtemps. En réalité, la plus grande partie de ces frais a été transmise aux consommateurs, aux contribuables et, dans une moindre mesure, aux employés; ce sont donc eux, en général, qui assument le fardeau de la réglementation, et non les actionnaires.

Enfin, j'avancerais qu'il y a effectivement un fardeau réel qui découle de la réglementation sous forme de frais administratifs payés par le gouvernement. D'après des estimations que j'ai effectuées en collaboration avec le professeur Fred Thompson, de l'Université de la Californie, à Los Angeles, en 1977-1978 le gouvernement fédéral a dépensé quelque 678 millions de dollars pour administrer ses divers programmes de réglementation. Je tiens à vous signaler, par ailleurs, qu'il s'agit d'une estimation très conservatrice; j'aimerais approfondir davantage la question pour connaître l'ampleur réelle de ces dépenses.

Comment faut-il interpréter ce chiffre de \$678 millions? Si toutes les mesures de réglementation relevaient d'un seul ministère au lieu d'être éparpillées dans plusieurs ministères, ce ministère constituerait le quatorzième plus important ministère parmi les trente qui existent au Canada. Ce chiffre représente par ailleurs 1,6 p. 100 du budget fédéral total, ce qui n'est pas énorme; mais en revanche, il représente 6 p. 100 de la main-d'œuvre fédérale globale, un pourcentage important qui mérite qu'on s'y arrête un instant.

De plus, il est incontestable que la réglementation fédérale s'est accrue très rapidement au cours des années 1970. Le professeur Thompson et moi avons préparé un dossier à ce sujet, dossier que j'ai remis au comité et que vous pourrez consulter pour en connaître les détails.

Je conclurai donc en disant qu'il est très important d'examiner les fardeaux qui découlent de la réglementation, mais avec un esprit critique. Il faut en même temps considérer les bénéfices en cause et se demander pourquoi un grand nombre des personnes qui se plaignent de ce fardeau ne demandent pas du même coup qu'on réduise cette réglementation. Et que faut-il penser des entreprises qui ne se présentent pas devant vous, qui sont surtout très touchées par la réglementation et qui ne demandent pas qu'on les libère de ce joug?

Voilà les observations préliminaires que je tenais à faire, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie, Monsieur Stanbury.

Monsieur Crosby.

[Texte]

Mr. Crosby (Halifax West): Dr. Stanbury. I just have some general questions that relate in a broad sense to our subject of regulatory reform.

• 1350

I have wrestled with the difficulty of classification of regulations and I notice that, in your brief and in your opening remarks, you make reference to at least two different areas of regulation without attempting any kind of classification. It certainly seems to me that there is at least one area of regulation that can be isolated in relation to some of the concerns you mentioned, and that is what I would call proprietary regulations, those regulations that establish a right to carry on a business or activity and that give rise to a proprietary interest on the part of the regulated person or organization.

Once that situation is created, then a different set of problems arises. It is not that the regulated persons or organizations object to the regulation; it is more of a concern of the type of regulation to which they are subjected—they do not object to the fact of being regulated. And that would apply to the broadcasting industry, particularly.

We had the cable television people before us yesterday and they exist on the basis of receiving rights under regulations; so their complaints about regulations are not quite the same as, for example, the soft drink industry, which we will hear from tomorrow. They carry on their business without any mandate from government but are subjected to regulations for reasons external to their activities: public safety, for example, in the case of the kinds and types of bottles they use.

So, bearing those kinds of concerns in mind, have you ever attempted any kind of classification that would distinguish between these different kinds of regulations and the different benefits or detriments that may be drawn from a kind of regulation?

Mr. Stanbury: Yes, I think you can do that. A standard distinction is between so-called direct or economic regulation, which is concerned with price or entry or output, and the type that you mentioned, in broadcasting or cable TV, where entry is closely controlled—you have to have a franchise, a certificate of public convenience or necessity. That is true in the airlines; that is true in telecommunications, trucking and so on.

In contrast to that is the so-called social regulation, which deals largely with environmental protection, public safety and so on, where entry is not being controlled and prices and outputs are not being controlled but you are concerned with product standards, you are concerned with emissions, you are concerned with the by-products of the processing, and so on.

Now, that distinction is helpful, but in many instances, industries are subject to both types. But I think that is a

[Traduction]

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aurais quelques questions générales vous poser ayant trait à l'ensemble de la réforme de la réglementation.

Ma première question a trait à la difficulté de classer les règlements; dans le document que vous avez déposé et dans les remarques préliminaires que vous venez de faire, vous faites allusion à au moins deux secteurs de distincts réglementation sans chercher à les classer d'aucune façon. Il m'apparaît évident qu'il existe au moins un domaine de la réglementation qui n'est pas visé par certaines des préoccupations que vous soulevez; je veux parler de la réglementation ayant trait au droit de propriété ou établissant le droit de poursuivre un commerce ou une activité. La personne ou l'organisme ainsi visé par une réglementation développe un intérêt différent.

Une fois le principe de la réglementation acquis, les difficultés qui surgissent sont d'un autre ordre. Les personnes ou les organismes touchés ne s'objectent pas forcément au fait d'être soumis à des règlements; ce qui les préoccupe, c'est bien plus le genre de réglementation auquel ils sont soumis. C'est notamment le cas de l'industrie de la diffusion.

Hier nous avons entendu des représentants de la cablovision, industrie dont l'existence tient aux règlements qui la régissent. Les plaintes qu'ils peuvent avoir au sujet de la réglementation ne sont pas du même ordre que celles émanant de l'industrie des boissons douces, que nous entendrons demain. Ces entreprises sont en affaires sans aucun mandat du gouvernement, mais sont néanmoins soumises à des règlements pour des motifs étrangers à leur activité. Ce peut être la sécurité du public qui est en cause, notamment dans le cas des genres de bouteilles qu'elles utilisent.

A la lumière de ce que je viens de dire, avez-vous déjà cherché à classer d'une façon ou l'autre ces différents types de réglementation, classification qui permettrait de dégager plus clairement les avantages et les inconvénients qui découlent de l'un ou l'autre?

M. Stanbury: Oui, je crois qu'une telle classification est possible. Une classification courante consiste à distinguer entre la réglementation économique ou directe et la réglementation sociale. Dans le premier cas, il s'agit de réglementer des prix, l'entrée ou la production; vous avez mentionné les industries de la diffusion et de la cablovision; voilà un cas où l'on contrôle étroitement l'entrée puisqu'il faut au préalable obtenir une franchise ou un certificat établissant la nécessité ou la commodité du service offert. C'est aussi le cas pour le transport aérien, les télécommunications, le camionnage, etc.

En revanche, il y a toute la réglementation sociale qui, elle, est surtout axée sur la protection de l'environnement, la sécurité du public, etc. Il ne s'agit pas, ici, de réglementer le droit d'entrée, ni les prix, ni la production des entreprises, mais plutôt les normes relatives à leurs produits, les émissions dangereuses possibles, les sous-produits de leurs opérations, etc.

Cette distinction est utile, certes, mais dans bien des cas, les industries sont soumises aux deux types de règlements. De

[Text]

mistake, sir, if I may suggest, to assume that once an industry is regulated, you then fiddle around at the margin with it.

I think we should ask some fundamental questions. Why do we continue to regulate entry into the Canadian airline industry? Why do we continue to prevent entry of competitive carriers in telecommunications? Why, for example, do we not regulate the rate of return of cable television companies which do have local franchise monopolies?

I think it is important to question the actual foundation of regulation, not simply how finely tuned it is, and whether the procedures are effective. I think both kinds of questions have to be asked.

A second classification, if I may, Mr. Crosby, would be to say: "What is the fundamental purpose of the regulation?" And I have divided those purposes into two broad categories.

Is it aimed at trying to improve the efficiency with which we allocate resources, presumably in response to one of these market failures like a natural monopoly or externalities—that is, the pollution example or the health and safety problem where people have vast differences in the information available to them? Or, in contrast to that, are we really in the business of redistributing income through the technique of regulation? It is a very attractive tool as an income redistribution device because it is so silent, it is so hard to find how it is being done.

Telecommunications, for example, is notorious for cross-subsidization. Some users of some kinds of services are paying a substantially higher price above the cost of providing those services so that others can receive different kinds of services at less than the cost of provision. That is engaging in the redistribution of income but it is not something that shows up on Parliament's books.

So those are two ways in which you can classify regulations.

Mr. Crosby (Halifax West): But I guess my question is, really, are you prepared to classify regulations and deal with them on the basis of classifications which you create and apply different considerations to different classes?

• 1355

You started out by referring to the mandate of the committee as being couched in terms of minimizing the burden of government regulations on the private sector, and I think that is my problem. I do not have as much sympathy for the cable television industry, in terms of the so-called burden of regulation upon them, as I would, say for example, for the soft drink industry which has been carrying on on a market basis in dealing with consumers and then may be faced with government intervention on some aspect of their operation.

[Translation]

plus, Monsieur Crosby, je crois que l'on fait fausse route en prétendant qu'une fois qu'une industrie est réglementée, il suffit par la suite d'améliorer des détails.

A mon avis, il faut poser des questions fondamentales. Pourquoi continuons-nous de réglementer l'entrée dans l'industrie canadienne du transport aérien? Pourquoi continuons-nous d'empêcher l'entrée de transporteurs concurrents en télécommunications? Pourquoi, par exemple, ne réglementons-nous pas le rendement des sociétés de câblovision, qui ont des monopoles locaux sur les franchises?

Je crois qu'il importe de remettre en question les fondements mêmes de la réglementation; il ne suffit pas d'en vérifier les détails et de s'assurer qu'elle est efficace. Il faut envisager les deux aspects de la question selon moi.

Une deuxième classification, Monsieur Crosby, pourrait découler de la réponse qu'on donne à la question suivante: Quel est le but fondamental du règlement? J'ai regroupé les objectifs possibles en deux grandes catégories.

La réglementation vise-t-elle à rendre plus efficace l'allocation des ressources, présumément en réponse à des lacunes du marché telles un monopole naturel ou des faits extérieurs—je pense notamment à l'exemple de la pollution ou aux dangers pour la santé et la sécurité du public, domaines au sujet desquels les gens ne bénéficient pas tous de la même information? Ou, en revanche, cherche-t-on vraiment à redistribuer les revenus par le biais de la réglementation? A titre de mécanisme de redistribution du revenu, la réglementation est un instrument attrayant, son fonctionnement étant si discret qu'on peut difficilement le remarquer.

Le domaine des télécommunications, notamment, est reconnu pour ses subventions indirectes. Certains usagers de services particuliers paient un prix sensiblement plus élevé que le coût de revient de ces services afin que d'autres usagers puissent recevoir différents genres de services à un prix moindre que le coût de revient. Voilà un mécanisme de redistribution du revenu réel, mais on ne le retrouvera nulle part dans les livres du Parlement.

On pourrait donc classer les règlements selon les deux critères que je viens de mentionner.

M. Crosby (Halifax-Ouest): La question que je veux vous poser, en fait, est la suivante: êtes-vous prêt à classer les règlements et à les traiter par la suite en fonction de cette classification, ce qui implique forcément d'appliquer des considérations différentes selon la catégorie envisagée?

Au début de votre exposé vous avez fait allusion au mandat du comité comme étant défini en vue de minimiser le fardeau de la réglementation gouvernementale sur le secteur privé, et c'est là, je crois, mon sujet de préoccupation. Je n'ai pas autant de sympathie pour l'industrie de la cablovision—si l'on veut parler en termes d'un soi-disant fardeau de la réglementation—que pour l'industrie des boissons douces, par exemple, qui doit transiger avec les consommateurs selon les forces du marché et qui se trouve devant la possibilité d'une intervention gouvernementale relativement à un aspect quelconque de ses opérations.

[Texte]

Mr. Stanbury: Well, it could be that you object less in the first case because you might say, "Ah, but they are getting benefits; they are protected", on the one hand, so they have to pay some burden in order to recognize the benefits of that protection. And your suggestion, I think, in the second case is, "Well, it is a sort of an ordinary industry but government intervenes to protect that individual".

Mr. Crosby (Halifax West): It is not that complicated. On the one hand we are talking about interference with the free enterprise system, which, say, the soft drink industry may be faced with, and on the other hand we are talking about activities that are, by their nature, subject to regulation.

Mr. Stanbury: Well, let us take the case of the soft drink bottlers. Why are we interested in putting in some regulations dealing with, say, the strength and breakability of pop bottles? The answer to that, at least in technical economic jargon, is that those are inflicting externalities on the consumers. That is to say, not all of the costs engaging in soft drink bottling and distribution are being incorporated into the balance sheets and income statements of the bottlers. They are, in fact, causing accidents, causing people pain and suffering, perhaps loss of jobs or loss of life and limb under extreme circumstances, and what regulation is trying to do there, as I understand it, is to force those bottlers, in a sense, to bear higher costs to incorporate the negative effects, or the otherwise negative effects, that their activities might create.

In other words, an exploding pop bottle could be described as a very aggressive form of pollution. I certainly would not want to be subject to one, although I recognize that you do not want to spend an infinite amount of money trying to have solid stainless steel pop bottles, either.

Mr. Crosby (Halifax West): That is the point; that is why we think of things like cost benefit analysis as applicable to that kind of a regulation . . .

Mr. Stanbury: Absolutely.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . an infringement of what would otherwise be permissible activity.

Mr. Stanbury: Sure.

Mr. Crosby (Halifax West): Then we surely have to consider a cost benefit analysis in imposing that kind of regulation because we cannot keep every Canadian safe from every hazard. So, it is in the interests of safety, which is a laudable end in itself; but we have to consider the cost of the requirements that we are imposing in order to properly consider that, and we have to have some technique and some system for giving that consideration.

But, having done that and agreed to that process for that kind of regulation, which I think we are agreed is a sort of consumer safety regulation, why should we have the same kind of cost benefit analysis applicable to, what I have called,

[Traduction]

M. Stanbury: Peut-être vous objectez-vous moins dans le premier cas parce que vous vous dites: «Ah, mais ils retirent des bénéfices; ils sont protégés», d'une part, donc il est normal qu'ils assument un certain fardeau en retour. Dans le second cas, vous semblez dire, je crois: «Voici une industrie ordinaire, mais le gouvernement intervient pour protéger l'individu».

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ce n'est pas aussi compliqué que cela. D'une part, il s'agit d'intervenir dans le système de la libre entreprise, ce qui est bien le cas advenant qu'on réglemente l'industrie des boissons non alcooliques, et d'autre part, les activités dont il est question sont de par leur nature même soumises à des règlements.

M. Stanbury: Eh bien, prenons le cas des embouteilleurs de boissons gazeuses si vous le voulez. Qu'est-ce qui nous pousse à introduire une réglementation au sujet de la résistance des bouteilles employées par cette industrie? La réponse, si l'on veut employer un jargon économique, c'est que ces bouteilles imposent une contrainte extérieure aux consommateurs. Autrement dit, les frais occasionnés pour embouteiller et distribuer les boissons gazeuses ne sont pas tous incorporés aux bilans et états des résultats des embouteilleurs. De fait, ces entreprises causent des accidents et infligent de la douleur et de la souffrance à certaines personnes, voire la perte d'un membre ou de la vie à la limite. Si j'ai bien compris l'esprit de la réglementation dans ce cas, il s'agit d'obliger les embouteilleurs, dans un sens, à assumer des coûts supérieurs afin d'incorporer les effets négatifs éventuels qui peuvent découler de leurs opérations.

En d'autres mots, on pourrait décrire une bouteille de boisson gazeuse qui fait explosion comme une forme très agressive de pollution. Personnellement, je ne voudrais pas me retrouver avec une telle bouteille entre les mains, mais je conviens qu'il n'est pas réaliste non plus de dépenser des sommes fabuleuses pour fabriquer des bouteilles d'acier inoxidable.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est justement le fond de la question; c'est précisément pourquoi il importe d'examiner ce genre de règlements en fonction de critères tels une analyse des coûts et bénéfices.

M. Stanbury: Vous avez tout à fait raison.

M. Crosby (Halifax-Ouest): . . . un empiètement dans une activité tout à fait permissible en temps normal.

M. Stanbury: Bien sûr.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Alors il faut certes considérer une analyse coûts-bénéfices en imposant ce genre de règlement, puisque nous ne pouvons protéger chaque Canadien de tous les dangers possibles. C'est donc la sécurité qui motive notre intervention, motif louable en soi; mais on ne saurait procéder sans tenir compte des exigences qu'on impose, autrement la perspective est fautive; de plus, il nous faut un procédé et un système quelconques pour mener à bien cette analyse.

Ainsi donc, si l'on accepte qu'il faille appliquer un tel procédé pour ce type de règlement, dont le but est d'assurer la sécurité du public, faut-il absolument s'appuyer sur la même genre d'analyse coûts-bénéfices dans le cas d'activités qui,

[Text]

activities which by their nature are regulated activities? Is that not quite different?

Mr. Stanbury: I do not think it is different. We have to examine the question: why are we engaging in that form of regulation? You were asking, in the case of the pop bottles, why are we regulating and how far should we go? And you are saying that we need a tool . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Well, I know why we are regulating—I know why we are regulating.

Mr. Stanbury: Okay; but you want to decide how much safety is desirable and you want to trade off costs and benefits: and I completely agree with you. But the same question can be applied: why are we regulating the airlines? Why are we preventing people from entering the telecommunications markets?

Now, the benefits there may not take the form of traditional economic costs and benefits: it may be a device to redistribute income. Now that cannot be incorporated in a straightforward traditional cost-benefit analysis, but in a broader concept of economic analysis, particularly one which emphasizes who are the winners and who are the losers, we can certainly determine whether, on balance—you as politicians should be able to determine—whether that is desirable. Do we want to systematically redistribute income away from the consumers of certain farm products in favour of a small number of agricultural producers?

Let me give you some indication of the stakes involved. The Economic Council's studies estimate that quota values for commodities subject to supply management marketing boards are valued at approximately \$3 billion. Now, I want to ask, just as strongly in that case, why we are regulating, as you want to understand how much safety regulations should be imposed on the pop bottlers of the country. I think the questions are the same. I think you have to formulate the analysis to include distributional considerations as well as narrowly defined economic costs and benefits.

• 1400

Mr. Crosby (Halifax West): Well, I am left with the difficulty of generalizing, with respect to the system that you have posed—in short, fair regulation in government; because I think that the test of fairness always has to be applied, but the question is, what is fairness? Because, as you have said, you have the various sides, the winners and losers, and you have to balance . . .

Mr. Stanbury: But if I may, Mr. Crosby, I would suggest today that, as a member of Parliament, you do not know enough, because we have not done enough studies, to know the effects of many of the kinds of regulation. With respect, you

[Translation]

comme je l'ai déjà mentionné, sont de par leur nature même réglementées? Ne s'agit-il pas là d'une situation tout à fait différente?

M. Stanbury: Je ne le crois pas. La question qu'il faut éclaircir se pose comme suit: pourquoi précédons-nous à ce genre de réglementation? Dans le cas de l'industrie des boissons gazeuses, vous vous demandiez pourquoi l'on réglemente et jusqu'où on devrait aller. Et vous ajoutez qu'il nous faut un instrument . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Eh bien, je le sais pourquoi nous réglementons. Je le sais pourquoi nous réglementons.

M. Stanbury: D'accord mais vous voulez aussi décider jusqu'où il faut pousser cette sécurité et vous voulez en quelque sorte équilibrer les coûts et les bénéfices; et je suis tout à fait d'accord avec vous. Mais on peut aussi se poser la même question par rapport aux transporteurs aériens. Et pourquoi restreignons-nous l'accès aux marchés des télécommunications?

Les bénéfices en cause dans ces derniers cas ne se traduisent pas forcément en coûts et bénéfices tels que nous les connaissons habituellement; peut-être s'agit-il plutôt d'un mécanisme de redistribution de revenu. Une analyse directe coûts-bénéfices ne saurait s'appliquer ici. Il faut plutôt recourir à une analyse économique d'un autre ordre qui viserait surtout à identifier qui sont les gagnants et qui sont les perdants. Nous sommes sûrement capables, en dernière analyse,—vous qui êtes en politique, vous êtes sûrement en mesure de le faire—de déterminer si cela est souhaitable ou non. Voulons-nous systématiquement redistribuer le revenu en le détournant des consommateurs de certains produits agricoles en faveur d'un petit nombre de producteurs agricoles?

Permettez-moi de vous illustrer un instant ce qui est en cause. Les estimations du Conseil économique établissent à environ trois milliards de dollars la valeur des quotas prévus pour les produits soumis à des offices de commercialisation. Maintenant, le point que je veux mettre en évidence est le suivant: pourquoi réglementons-nous, et le cas des usines d'embouteillage est tout aussi important, jusqu'à quel point allons-nous imposer des normes de sécurité à cette industrie au Canada? C'est la même question qu'on se pose au fond. Le problème, à mon avis, doit englober des considérations plus générales de distribution tout en tenant compte de coûts et bénéfices dans une perspective plus restreinte.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'éprouve quelque difficulté à généraliser à partir du système que vous proposez, à savoir ce qu'il faut entendre par une réglementation juste au gouvernement, parce qu'à la fin il faut toujours se demander si nos règlements sont justes. La difficulté réside dans la définition qu'il faut donner à un règlement «juste». Vous dites vous-même qu'il y a les gagnants, les perdants, et qu'il faut établir un équilibre . . .

M. Stanbury: Je dirais qu'aujourd'hui, Monsieur Crosby—avec tout le respect que je dois aux membres du Parlement—que vous n'êtes pas suffisamment informés pour connaître les effets des nombreux règlements en vigueur ou projetés, et cela

[Texte]

have a large number of other duties; we are at a primitive state in our knowledge about the impact of regulation; and a number of the proposals suggested by the council and indicated in your discussion paper move towards assessing the impact of these programs in a fairly broad context, and only you, as a politician, can weigh up the question of who should get what and who should pay what, or how much risk we, as a society, or different individuals in society, ought to bear. Those are not technical, economic questions, although economic analysis can inform and provide information by which you can make those decisions—you and your colleagues. That is really all that we, as analysts, are asking for.

Mr. Crosby (Halifax West): I understand what you are asking for but I cannot even consider your request until you can sort of parcel up the whole regulatory field into those areas which I would consider have economics as their paramount concern and those areas which have other aspects as their paramount concern.

First and foremost is public safety—and I do not know if I am making myself clear but I have said it and said it again, and I will say it one more time. In the regulation of the air transport industry, in terms of licensing, economics is the primary concern; but in the area of regulation of air transport which has to do with air safety, economics is not the primary concern. So . . .

Mr. Stanbury: But it makes sense in both cases.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . you have to have a pretty flexible system to juggle those kinds of considerations because a lot of people would put economics at the top of the concern indicator in all cases.

Mr. Stanbury: Well, I—certainly as an economist—am not willing to advocate that we put economics at the top of the agenda. I would just say that the system now is grossly biased against that kind of economic information and all I want to do is to suggest a system flexible enough, to use your words, which would provide a variety of information to decision-makers to make better decisions. I am not wanting to impose my preferences for cost benefit analysis or particular regulatory nostrums on the economy. I just think that, right now, we are making decisions about regulations that are not very well informed.

Mr. Crosby (Halifax West): I think one of the difficulties I have with your generalization is that we may be starting from different points, and that is that I embrace the free enterprise system, which starts with the proposition that any Canadian can do anything he wants in Canada, subject to the laws made by the institutional governments of Canada. And I do not know but, do you start from the same proposition?

[Traduction]

tient au fait que nous n'avons pas fait assez d'études dans ce sens. Vous avez d'ailleurs bien d'autres fonctions à accomplir, et c'est normal. Nos connaissances sur l'impact de la réglementation sont encore assez rudimentaires. Quant aux propositions présentées par le conseil et auxquelles vous faites allusion dans votre document de discussion, elles visent à évaluer l'impact de ces programmes dans un contexte relativement large. En somme, seuls vous qui êtes en politique êtes en mesure de déterminer qui devrait avoir quoi et qui devrait payer la note, ou quels risques nous devrions assumer comme société, d'une part, et comme individus au sein de cette société, d'autre part. Voilà des questions qui n'ont rien de technique, mais sur lesquelles une analyse économique peut jeter une certaine lumière susceptible de vous inspirer, vous et vos collègues, à prendre les décisions qui s'imposent. Finalement, c'est tout ce que nous demandons, nous, à titre d'analystes.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je comprends très bien votre point, mais je ne vois pas comment je pourrais même poser la question en ces termes avant que vous établissiez quels domaines visés par la réglementation relèvent essentiellement de considérations économiques, et lesquels tiennent à des facteurs autres qu'économiques.

La préoccupation première, à mon avis, c'est la sécurité publique. Je ne sais trop si je me fais comprendre à ce sujet, mais je reformule mon point de vue à cet égard. La réglementation de l'industrie du transport aérien—plus précisément en ce qui a trait aux licences—relève avant tout de considérations d'ordre économique; mais la réglementation du transport aérien relativement à la sécurité aérienne ne tient pas à des facteurs essentiellement économiques. Alors . . .

M. Stanbury: C'est un point valable dans les deux sens, cependant.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Il vous faut un système assez souple pour mettre de l'ordre dans tout cela parce que beaucoup de gens mettraient le critère économique en tête de liste dans tous les cas.

M. Stanbury: Comme économiste je ne prétends certes pas qu'il faut en tous les cas considérer l'aspect économique avant tout autre. Tout ce que je dis, c'est qu'actuellement le système en vigueur ne fait du tout justice à ce genre d'information économique. Au fond, tout ce que je vise, pour employer vos mots, c'est d'en arriver à un système suffisamment souple pour éclairer tous les aspects de la question à l'intention des preneurs de décisions. Je ne cherche pas à imposer ma préférence pour l'analyse coûts-bénéfices ou à privilégier certains points de vue sur la réglementation de l'économie. Tout ce que je dis, c'est qu'actuellement nos décisions concernant la réglementation sont fondées sur une information déficiente.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'ai l'impression que la difficulté que j'éprouve à saisir votre généralisation tient au fait que nous partons peut-être de points différents. Mon point de départ, c'est le système de la libre entreprise au Canada, système fondé sur le principe que tout Canadien peut faire ce qu'il veut au Canada pourvu qu'il respecte les lois sanctionnées par les différents gouvernements en place. Je ne suis pas sûr que vous partiez des mêmes prémisses . . .

[Text]

Mr. Stanbury: Absolutely; and that is why I want to ask the basic questions which you assume, that there are sometimes regulations by definition. I do not accept that there are any by definition. I want to examine the first premises for all forms of intervention—not just regulation, by the way, although I am here to preach about regulation and not all kinds of other forms. But I would ask the same kinds of questions about why we are intervening. Is the game worth the candle? I think we have done it, by and large, without really seriously questioning.

• 1405

Now, it may be, in an emergency situation, absolutely necessary to take action. I cannot imagine anyone standing around while the pop bottles explode and people get hurt. But one thing that I can say I was really pleased to see was that, although Parliament acted very quickly there—the minister and his staff acted very quickly—after the fact, they did an analysis, it is my understanding, which said, “Did we go too far? Should we reshape the regulations?” and so on, trying to weigh and assess what is the optimal point. The optimal point is not a question of economic analysis, although you need to know the economic facts with which to aid the decision. And ultimately, Parliament will have to decide.

Mr. Crosby (Halifax West): I think one of the problems there is that it was not Parliament that acted on that.

Mr. Stanbury: Well, the minister acted on that, then.

Mr. Crosby (Halifax West): Had it been up to Parliament, it would have been a much longer process.

What are your concerns with respect to regulatory agencies as opposed to the process of regulation? Can you give us some comment on that, and particularly on whether you think that some method should be established for determining who are proper persons to serve on regulatory agencies.

Mr. Stanbury: Yes, I think I can. I have a number of comments in my notes, if I may address those, Mr. Chairman.

First of all, I would suggest to you that the central issue is the considerable amount of discretion that resides with the members of statutory regulatory agencies—or SRAs, as we call them. In general, the statutes are broadly drafted.

If you take a look at the example in the United States of the appointments of John Robson, Alfred Kahn and Marvin Cohen successively as chairmen of the U.S. Civil Aeronautics Board, they illustrate the importance that agency heads can have in changing the outcomes of regulation without changing its legislative base. Just as a footnote, I would note that, in act, in order to get de-regulation of U.S. airlines, it was also necessary to change the base; but enormous strides were made prior to the actual change of the legislation simply by re-inter-

[Translation]

M. Stanbury: Absolument; et c'est pourquoi je tiens à poser les questions fondamentales que vous prenez pour acquis, notamment qu'il y a parfois des règlements qui sont partie intégrante de la définition. Je n'accepte pas que la réglementation aille nécessairement de soi dans certains cas. Je veux examiner les prémisses de toute forme d'intervention, et non seulement de la réglementation, bien que je sois ici pour mettre en évidence la réglementation et non les autres formes possibles d'intervention. Mais au fond, je poserais exactement les mêmes questions sur les motifs de notre intervention. L'effort en vaut-il la chandelle? Jusqu'ici nous avons réglementé sans trop nous poser de questions sérieuses.

Par contre, il se peut que dans une situation d'urgence il faille absolument intervenir. Je ne peux m'imaginer que nous restions là, impassibles, pendant qu'explorent des bouteilles d'eaux gazeuses et que des gens en subissent des blessures. Je dois dire que j'étais heureux de constater que le Parlement—le ministre et son personnel, plus précisément—agisse avec célérité, mais en se posant la question après coup s'il était aller trop loin où pas. Devrions-nous reformuler la réglementation en essayant d'évaluer quelle serait l'approche optimale? Pour en arriver là, il ne s'agit pas de s'en remettre à une analyse économique, bien qu'il faille connaître les paramètres économiques de la question pour rendre une décision. A la fin, c'est le Parlement qui devra décider.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je crois qu'un des problèmes dans le cas que vous cité, c'est que ce n'est pas le Parlement qui a agi.

M. Stanbury: Eh bien, le ministre a pris les mesures nécessaires, alors.

M. Crosby (Halifax-Ouest): S'il avait fallu s'en remettre au Parlement, le processus aurait été beaucoup plus long.

Comment vous situez-vous par rapport aux organismes de réglementation par opposition au processus de réglementation? Pourriez-vous nous livrer vos commentaires à ce sujet, en précisant si vous croyez qu'on devrait établir une méthode quelconque pour déterminer qui devrait faire partie des organismes de réglementation.

M. Stanbury: Je crois que oui. J'ai plusieurs observations à ce sujet dans mes notes, Monsieur le président, alors je vous les exposerai si vous le voulez bien.

Premièrement, j'aimerais souligner que la question centrale réside dans l'ampleur de la discrétion accordée aux membres des organismes de réglementation. En général, les lois ne sont pas rédigées de façon très explicites.

Prenons à titre d'exemple la nomination, aux États-Unis, de John Robson, d'Alfred Kahn et de Marvin Cohen comme président, à tour de rôle, du *U.S. Civil Aeronautics Board*; voilà un exemple qui illustre bien jusqu'à quel point un chef d'organisme peut modifier le résultat final de la réglementation sans pour autant toucher aux fondements législatifs. Entre parenthèses, je soulignerai qu'en fait, pour déréglementer le transport aérien aux États-Unis, il a fallu modifier la loi; par contre, des progrès énormes ont été réalisés avant la modifica-

[Texte]

preting it and using the discretion of the members of that board.

Second—and I am on page 6 of my notes . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Yes, I know; but I was thinking beyond your notes. You have said that: you have said, yes, you can change. But what is your point? I do not know John Robson or Alfred Kahn or Marvin Cohen. Are they just super people, or did they have some special capability or background in the aeronautics field?

Mr. Stanbury: Doctor Kahn is the best example, I think. He had been chairman of the New York State Public Utilities Commission, and prior to that, he had been a professor of economics at Cornell University and had written extensively on regulation.

But the crucial thing is that he brought a degree of independence and critical intelligence, and a willingness to undertake analysis of the industry and to assess the consequences. He had had more formal training than many people but, he could hardly be described as a “political hack” or as someone who is appointed for reasons of regional or other representation.

In fact, one of the things I want to suggest to the committee is that it should recommend that Parliament and the executive eschew the principle of representationalism. Rather, we should try to appoint talented people with a capacity for growth, not fill quotas based on religion, sex, political affiliation, or even on whether the individual is identified with consumers, the industry, the bureaucracy, farmers, etc.

In other words, we should try to find out what are the basic requirements of these jobs; we need job descriptions; we need to know the minimum criteria; and we ought to appoint highly qualified people. And similarly, we ought to review and assess their performance.

Mr. Crosby (Halifax West): Do you mean highly qualified people like university professors?

Mr. Stanbury: No, not exclusively; and they are not necessarily the best qualified at all. I do not want to pick some from any one particular category.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, I answer to the description of “political hack”—I am a political hack. I also have three university degrees; quite a high I.Q. when it was last tested, though it has probably gone down a lot since then; so . . .

Mr. Stanbury: But you are eminently qualified.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, I would like it articulated in different terms than that. Who are you talking about? Was there a bum on the aeronautics commission in the United States before that, or was he a Democrat, or—?

Mr. Stanbury: Well, it is totally inappropriate to describe him that way but, I think that there was substantial evidence that over a period of 40 years, the appointments to that board were not people who were prepared to question the absolute verity of the tradition of closed entry and of price regulation.

[Traduction]

tion comme telle de la loi simplement en la ré-interprétant et en recourant à la discrétion accordée aux membres de l'organisme.

Deuxièmement, et je suis à la page 6 de mes notes . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, ça va; mais je voudrais aller un peu plus loin que vos notes. Vous avez dit que vous pouviez changer. Mais à quoi voulez-vous en venir? Je ne connais pas John Robson, ni Alfred Kahn, ni Marvin Cohen. Qui sont ces hommes? Des êtres extraordinaires, ou des personnes ayant quelque compétence ou expérience spéciale dans le domaine aéronautique.

M. Stanbury: M. Kahn illustre le mieux ce que je veux dire, je crois. Il a été président de la New York State Public Utilities Commission et auparavant il était professeur de science économique à l'Université Cornell, ayant publié un grand nombre de textes en matière de réglementation.

Le point le plus important, cependant, c'est qu'il faisait preuve d'indépendance et d'une intelligence critique, tout en étant désireux d'entreprendre l'analyse de l'industrie et d'en évaluer les conséquences. Il avait une formation supérieure à celle de beaucoup de gens, mais on pourrait difficilement le qualifier de politicien ou d'avoir été nommé pour des motifs de représentation régional ou autre.

En fait, une des choses que j'aimerais proposer au comité, c'est qu'il recommande au Parlement et à l'exécutif de ne pas tenir compte du principe de la représentation. Nous devrions plutôt chercher à nommer des personnes talentueuses et capables d'évoluer, et non pas combler les rangs à partir de critères comme la religion, le sexe, l'affiliation politique, ou même en tenant compte du fait que ces personnes sont identifiées à l'industrie, à la bureaucratie, aux agriculteurs, etc.

Autrement dit, il faut chercher à définir les exigences fondamentales de ces fonctions; il nous faut des descriptions de tâches; il faut préciser les critères minimaux; et l'on devrait nommer des personnes hautement compétentes. En revanche, nous devrions pouvoir évaluer leur rendement.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Voulez-vous dire des personnes hautement compétentes comme des professeurs d'université?

M. Stanbury: Pas uniquement, non; et ce ne sont pas forcément les personnes les plus compétentes. Je ne vise pas un groupe en particulier.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je prends mon cas particulier. D'une part, je suis politicien. Mais j'ai aussi trois diplômes universitaires, un quotient intellectuel élevé aux dernières nouvelles—bien qu'il ait probablement baissé sensiblement depuis, alors . . .

M. Stanbury: Votre compétence est certaine.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aimerais qu'on pose le problème autrement. De qui parlez-vous? Y avait-il un vaurien au sein de la Commission aéronautique américaine auparavant, ou s'agissait-il d'un Démocrate, ou . . . ?

M. Stanbury: On ne saurait parler de lui en ces termes, mais on peut dire qu'il est assez bien établi que sur une période d'une quarantaine d'années, les personnes nommées à cet organisme n'étaient pas prêtes à remettre en question le bien-fondé de la tradition de l'entrée fermée et de la réglementation

[Text]

Dr. Kahn was: he was prepared to re-define what the public interest had been historically; he was prepared to examine the new evidence; he was prepared to go and gather new evidence—and that is the kind of people we need.

• 1410

I am not saying, for example, that airline regulation . . .

Mr. Crosby (Halifax West): But surely you realize that that is dealing in personalities as opposed to systems?

Mr. Stanbury: That is true; but the fact is that the personalities who run the agencies are crucial to the determination of the public interest: they have a great deal of discretion. That is why I am emphasizing that it is crucial to put the best possible people into those positions. The fact that they have discretion is the basis for being very careful on who you appoint.

Let me refer to a comment made by Professor Skeoch in his report on competition policy, when he was talking about a particular administrative tribunal in that context. Referring to the qualifications, he said:

They should be persons with broad experience, and they should come from a diversity of backgrounds. At the very least, the members between them should have broad experience and expertise in large and small businesses, economics, law and public affairs. The majority of both the full-time and part-time members should have had extensive private sector experience, as distinguished from, though perhaps in addition to, civil service or university experience. They would each, of course, be expected to act impartially and in no sense as a representative or advocate of any particular interest.

That, I think, is a rather good statement for the kind of people you want.

The Chairman: Not bad at all. That includes you, too, Howard.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes.

Mr. Stanbury: You certainly would not be excluded.

Mr. Crosby (Halifax West): I am sorry but the whole thing is in the category of a non sequitur, as far as I am concerned. You are saying that we need good people, and that if we get good people they will do a good job; but that does not get you any closer to your goals, saying it.

I agree that we need good people; but are you accusing governments—and we are talking in the Canadian context; I appreciate that your example was a U.S. one and maybe that was good because we did avoid personalities—but do you think that the Government of Canada, critical as I am of the Government of Canada, purposely appoints bad people, as opposed to good people, to regulatory boards?

Mr. Stanbury: No, of course not.

Mr. Crosby (Halifax West): Okay; then you do not accuse them of that.

[Translation]

des prix. M. Kahn était disposé à re-définir ce qu'on entendait historiquement par l'intérêt public; il était prêt à examiner les faits nouveaux; il était prêt à chercher des données nouvelles; voilà le genre de personnes dont nous avons besoin.

Je ne dis pas, par exemple, que la réglementation des transporteurs aériens . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais vous n'êtes sûrement pas sans savoir que vous analyser là des personnalités et non des systèmes?

M. Stanbury: Vous avez raison; mais en réalité la détermination de l'intérêt public tient beaucoup aux personnes qui dirigent les organismes, car on leur accorde beaucoup de discrétion. C'est pourquoi je prétends qu'il faut nommer les gens les plus compétents à ces postes. Le fait que ces personnes jouissent d'une large marge de manœuvre justifie que nous procédions avec circonspection à leur nomination.

Permettez-moi de vous citer un commentaire fait par le professeur Skeoch dans son rapport sur la politique de concurrence; il situait ses observations dans le contexte d'un tribunal administratif particulier. Voici ce qu'il disait:

Ces personnes devraient avoir une vaste expérience et elles devraient avoir des antécédents divers. Au minimum, on devrait retrouver au sein des membres une expérience et des connaissances vastes en ce qui a trait aux petites et grandes entreprises, à l'économie, au droit et aux affaires publiques. La majorité des membres à plein temps et à temps partiel devraient avoir beaucoup d'expérience dans le secteur privé, par opposition à la fonction publique et au milieu universitaire, bien qu'une expérience dans ces deux derniers secteurs soit peut-être aussi souhaitable. Chaque membre devrait, bien entendu, agir avec impartialité et ne représenter aucunement les intérêts d'un groupe en particulier.

Ces attentes décrivent assez bien, à mon avis, le genre de personne qu'il nous faut.

Le président: C'est pas mal du tout. cela vous inclut vous aussi, Howard.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui.

M. Stanbury: Vous ne seriez certainement pas exclu.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je regrette, mais quant à moi, on ne résout rien en formulant le problème ainsi. Vous dites qu'ils nous faut des personnes compétentes et que si nous réussissons à les obtenir, elles feront un bon boulot; mais le fait de le dire ne nous approche pas pour autant de notre but.

D'accord; il nous faut des gens compétents; mais êtes-vous en train d'accuser les gouvernements—et revenons au contexte canadien; votre exemple des États-Unis aura eu l'avantage d'éviter d'en faire une question de personnalités, je l'apprécie—êtes-vous en train de nous dire que le gouvernement du Canada nomme des personnes incompetentes aux organismes de réglementation?

M. Stanbury: Non, bien sûr.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Bien; alors vous ne les accuser pas de faire cela.

[Texte]

Mr. Stanbury: No, I do not.

Mr. Crosby (Halifax West): What do you accuse them of doing then?

Mr. Stanbury: I think that many of the appointments . . .

Mr. Crosby (Halifax West): What is the mischief that you want to seek remedy for?

Mr. Stanbury: The failure to seek the best. In other words, of using these agencies, in a way, as convenient resting grounds for people who have been of service to the government or the party or the bureaucracy . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Well, now, that is what I mean: you are talking of politics, of basing . . .

Mr. Stanbury: Of course these are political decisions, and so they should be.

Mr. Crosby (Halifax West): No, not political decisions—of basing appointments to administer the boards and tribunals and regulatory authority in Canada on political credits rather than academic or life credits.

Mr. Stanbury: Well, I think that has been an important characteristic; and I think a second one in Canada has been that of a resting ground for tired members of the bureaucracy as well. I mean, let us be fair about this; it is not just ex-politicians that get appointed to these positions. In the United States the bias seems to be in favour of appointing people from the industry with the prospect or danger of "capture". That seems to be less of a problem in Canada.

I am not suggesting, by the way, for a minute that that prerogative of appointment be taken away from the Prime Minister's office and the Cabinet at all; I just want to see that a more rigorous examination of candidates, a specification of qualifications, an attempt to garner nominations from a variety of sources be done and that we recognize the importance of these positions. These people have substantial power; therefore we want to be careful of whom we appoint.

We are rather careful, I believe, on judicial appointments.

Mr. Crosby (Halifax West): Oh? In Canada?

Mr. Stanbury: Well, it is my understanding that that is the case. Perhaps I am not sufficiently expert to judge but it is my understanding that considerable care goes into them. I would suggest perhaps a similar kind of care . . .

Mr. Crosby (Halifax West): It could be said that considerable care goes into it but it always seems to come out the same way, that the person who ends up being appointed is a political friend of the government of the day.

The Chairman: Could I just ask Mr. Stanbury a question here, Howard?

Do you favour the congressional type of review of any appointee to a board or tribunal—full-scale public hearing, testimony, witnesses, cross-examination?

[Traduction]

M. Stanbury: Non.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Que les accusez-vous de faire, alors?

M. Stanbury: Je crois qu'un grand nombre de nominations . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): A quel malaise voulez-vous remédier?

M. Stanbury: Au fait de ne pas chercher à avoir ce qu'il y a de mieux. Autrement dit, au fait d'utiliser ces organismes, en quelque sorte, comme lieux de repos pour les personnes ayant rendu service au gouvernement, au parti ou à la bureaucratie.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Voilà donc à quoi je veux en venir: pour parler politique, vous dites . . .

M. Stanbury: Bien sûr qu'il s'agit de décisions politiques, et c'est tout à fait normal.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Non, je ne conteste aucunement qu'il s'agisse de décisions politiques . . . vous dites que le gouvernement fonde ses nominations et qu'on administre les organismes de réglementation et les tribunaux, au Canada, en se basant sur des antécédents politiques ou lieu de professionnels ou autres.

M. Stanbury: Oui, je crois qu'on peut dire qu'il s'agit là d'une caractéristique importante à relever; une autre caractéristique du système en vigueur au Canada, c'est qu'on nomme à ces organismes les membres fatigués de notre bureaucratie. Soyons tout de même juste; on ne nomme pas uniquement des ex-politiciens à ces fonctions. Aux États-Unis, on semble pencher vers la nomination de personnes venant du monde industriel, ce qui implique un risque de «capture». Au Canada, la situation ne présente pas les mêmes difficultés, semble-t-il.

En passant, je ne suggère pas un instant qu'on retire au premier ministre ou au Cabinet la prérogative de nommer ces personnes; Je veux simplement souligner qu'on devrait examiner les candidatures avec plus de rigueur, tenir compte d'avantage de leurs compétences et chercher à les choisir de milieux différents. Ces personnes jouissent d'un pouvoir assez important; prenons le temps de les nommer judicieusement.

Dans le domaine judiciaire, nous procédons avec plus de circonspection me semble-t-il.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oh? Au Canada?

M. Stanbury: Du moins j'ai l'impression qu'il en est ainsi. Peut-être suis-je mal informé, mais je crois savoir qu'on porte une attention particulière à ces nominations. J'aimerais qu'on porte une attention au moins aussi grande . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): On pourrait dire qu'on porte en effet une attention bien particulière à ces nominations; par contre, le résultat semble toujours le même, la personne nommée étant un ami politique du gouvernement en place.

Le président: Pourrais-je intervenir un instant pour poser une question à M. Stanbury, Howard?

Préconiseriez-vous un examen de type congressionnel de toute nomination à un office ou tribunal, c'est-à-dire audiences publiques en règle, témoignages, contre-interrogatoire?

[Text]

Mr. Stanbury: I think that that is potentially threatening to the fundamental nature of the kind of government we have, and that is that it is a cabinet government—let us be frank about it. It is not really a parliamentary form of government, as I understand it.

If you do that, who is going to have the ultimate veto power? Will it be Parliament of this committee or whatever that is going to have the veto power to say, "Thank you, Mr. Prime Minister; your nomination was fine but we wish to reject that person as being unqualified", and so on. I do not think that is practical in our system, I really do not.

Mr. Crosby (Halifax West): Let me interject to say that the Chairman's interjection was well timed because we had, I think the other day, Mr. Chairman, obviously the reverse of this where the witness was suggesting a congressional type review of appointments and I was saying, "Do not kid yourself. That is really not possible in the parliamentary system. "Now you are coming forward and saying that the process by which people are appointed to regulatory agencies leaves much to be desired and should be changed so that we can get better people. And what I think the Chairman and I and all of us want to know is: by what process are you going to do it?

You know, you cannot change the leopard's spots. If you say that the decision is left to the political authority, then different considerations are going to come to bear than if it is left to some other appointing authority; and there is no way around it. I mean, you are making a complaint but you are not giving us any kind of solution for it.

Mr. Stanbury: I do not think that is quite right because I am suggesting that different criteria be adopted by that political authority.

For example, it is my understanding that a relatively small number of people deal with a very large number of appointments on an annual basis: that the staff is small. And I do not know, for example, whether applications are ever invited for these, or is it all done by sort of quiet and informal methods? I do not believe they are. Are there any formal qualifications and requirements for appointment to these? I do not believe there are, other than, I think, the odd tribunal requiring that the chairman be a lawyer or something; but those are rather rare.

I am not proposing that they go out of the Prime Minister's office but rather that the means by which the Prime Minister effects those appointments be changed. He would still have the prerogative but I want him to clean up his act, to put it rather bluntly.

The Chairman: Mr. Berger, please.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. I would like to ask Mr. Stanbury a couple of questions about the concept of a regulatory budget. I have some general questions but first I have a bit of a technical question.

[Translation]

M. Stanbury: Ce serait mettre en péril la nature fondamentale de notre gouvernement, me semble-t-il, qui est un gouvernement reposant sur un Cabinet. Il ne faut pas se leurrer; notre gouvernement n'est pas véritablement parlementaire.

Dans un tel système, par ailleurs, où réside le pouvoir de veto? Reviendra-t-il au Parlement, à ce comité ou à un organisme quelconque de dire: «Merci, Monsieur le premier ministre; votre nomination a été bien reçue, mais nous la rejetons néanmoins car cette personne n'est pas compétente», etc. Je ne crois pas qu'un tel système soit applicable dans notre régime.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Votre intervention arrive au bon moment, monsieur le président; l'autre jour, la situation était tout à fait inverse, si je me souviens bien, le témoin préconisant un examen des nominations de type congressionnel, ce à quoi je répondais: ne vous leurrez pas; c'est tout à fait impossible dans notre système parlementaire. Et voilà que vous venez nous dire que le mécanisme par lequel nous nommons les gens aux organismes de réglementation laisse beaucoup à désirer et devrait être changé pour qu'on nomme des gens plus compétents. En fin de compte, ce que le Président et moi, et nous tous en fait, voulons savoir, c'est comment allez-vous procéder à ces nominations alors?

Il ne faudrait tout de même pas penser qu'on va pouvoir faire disparaître les taches du léopard. Si la décision doit incomber au pouvoir politique, alors il faut s'attendre qu'on tienne compte de facteurs différents de ceux qui interviendraient si ce choix était laissé à un organisme quelconque; je ne vois pas comment il pourrait en être autrement. Vous formulez une plainte, mais vous n'apportez pas d'éléments de solution.

M. Stanbury: Je ne crois pas que cela soit tout à fait exact, car je propose que les autorités politiques adoptent des critères différents.

Par exemple, je crois comprendre qu'un nombre restreint de personnes doit procéder annuellement à un nombre très important de nominations; autrement dit, le personnel à qui revient cette tâche est limité. Or, je ne sais pas, par exemple, si l'on invite des candidats à poser leur candidature à ces postes, ou si l'on emploie plutôt des méthodes secrètes et informelles? Je ne pense pas qu'on procède comme je le suggère. Existe-t-il un énoncé des exigences et titres requis pour occuper ces fonctions? Ce n'est pas le cas non plus, à ma connaissance, sauf la rare exception où un tribunal exige que le président soit avocat, par exemple; mais c'est rare.

Je ne préconise pas qu'on retire ce pouvoir du Cabinet du Premier ministre, mais que le Premier ministre modifie le mécanisme par lequel il procède à ces nominations. C'est toujours lui qui déciderait, mais il le ferait en meilleure connaissance de cause.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président. J'aimerais poser quelques questions à M. Stanbury au sujet du concept d'un budget de la réglementation. J'ai quelques questions générales à l'esprit, mais j'aimerais commencer par une question à caractère un peu technique.

[Texte]

We have a copy here—and I do not know if you have this—of a brief prepared, I think, by Fred Thompson on U.S. procedural reform activities, in an issue of 1978-80, in which he talks about the matter of transfers. Do you have that?

Mr. Stanbury: Yes. What page is it?

Mr. Berger: Page 19.

At the top of the page, he talks about "this incentive relies . . ."—no on the bottom of page 18, he says: "The effect of this incentive relies to a considerable extent on the ability to transfer funds from notational to administrative accounts"—and then you have a whole description of what those accounts are. Maybe this is getting too technical and we should not get into it, but he says: "The incentives often cause the assuming of a greater proportion of regulatory costs. For example, for an existing regulation, a government agency would cause an increase in its own administrative revenue account through transfer of funds from a notational account".

I do not see what it has to do with revenue. I thought that the administrative account was an expense account, also, is not it? Or is that a—?

Mr. Stanbury: A "typo". It looks to me like it is a "typo". I think what he is trying to do is get at the following idea, that instead of doing it largely, if you like, out of the government's appropriation, the traditional method of expenditure control, that you would have transferability between whether you impose the cost in the private sector or you impose it on the government.

Mr. Berger: Right.

Mr. Stanbury: Now, I was just going to suggest to the committee that, initially at least, if you are thinking about a regulatory budget, you should try to divorce the two. It does put a little bit of cramp on that activity, but it would so reduce the complexity at the outset that it would make it a helluva lot easier to implement. And it is something that you could go further with: in other words, to integrate the regulatory budget with the regular expenditure budget.

My suggestion to you is that you keep the two separate, at least for the first few years, till you get the thing flying. I would not try to impose a regulatory budget or integrate it directly with the traditional expenditure budget. Therefore, the result would be that you could not do that kind of thing; but I think that is a fairly reasonable trade-off in light of the simplicity of keeping it separate.

The Chairman: You are advocating a regulatory budget for Canada?

• 1420

Mr. Stanbury: No, I think that is putting it too strongly. My specific suggestion to the committee would be that it is a serious alternative worth careful exploration, and I think that it has not had that really careful exploration; and I would recommend that the committee recommend that such a study be carried out promptly and be published.

[Traduction]

Nous avons un texte ici—je ne sais pas si vous l'avez—d'un mémoire préparé je crois par M. Fred Thompson au sujet de la réforme des activités en matière de procédures aux États-Unis; l'édition est de 1978-80. M. Thompson y traite de transferts. Est-ce que vous avez ce texte?

M. Stanbury: Oui; à quelle page?

M. Berger: A la page 19.

En haut de la page, il dit «this incentive relies...»; non, c'est plutôt au bas de la page 18 où il précise que «l'effet de cette incitation tient dans une large mesure à la possibilité de transférer des fonds des comptes de notation vers les comptes administratifs»... puis il continue en décrivant ces comptes. Peut-être cette question est-elle trop technique, mais voici ce qu'il dit: «Les incitations font qu'on suppose souvent une proportion plus élevée des coûts de la réglementation. Par exemple, pour un règlement existant, un organisme gouvernemental entraînerait une augmentation de son compte administratif des revenus en procédant à un transfert de fonds d'un compte de notation».

Je ne vois pas en quoi cette question est reliée au revenu. J'étais sous l'impression que le compte administratif était lui aussi un compte de dépenses. Est-ce le cas? Ou est-ce...?

M. Stanbury: Une faute typographique? J'ai l'impression que c'est une faute typographique. Voici où il veut en venir, je crois. Au lieu de contrôler les dépenses par voie d'affectation, la méthode courante quoi, il suggère qu'on procède par imputation de ces coûts soit au secteur privé ou au gouvernement; c'est ce qu'il entend par «transfert».

M. Berger: D'accord.

M. Stanbury: J'allais justement proposer au comité qu'initialement du moins, si vous envisagez le principe d'un budget pour la réglementation, vous devriez essayer de séparer les deux. Le processus serait un peu plus contraignant, mais à la fin ce serait beaucoup moins complexe et beaucoup plus facile à mettre en application. En procédant ainsi, vous pourriez par la suite aller de l'avant et intégrer, par exemple, le budget de la réglementation au budget régulier des dépenses.

Ce que je vous propose, c'est de garder les deux distincts au moins pour les deux premières années, le temps de mettre le mécanisme sur pied. Je n'essaierais pas d'imposer un budget pour la réglementation, ni de l'intégrer directement au budget courant des dépenses. Par conséquent, vous ne pourriez pas, en fin de compte, effectuer ce genre d'opération; en revanche, c'est une concession qui m'apparaît acceptable compte tenu de la simplicité de tenir les deux budgets distincts.

Le président: Vous préconisez un budget distinct pour la réglementation au Canada?

M. Stanbury: Non, je crois que c'est aller un peu loin. Plus précisément, ce que je propose au comité c'est d'envisager sérieusement cette possibilité, chose qui n'a pas vraiment été faite jusqu'ici; j'irais jusqu'à recommander que le comité recommande qu'on effectue une étude en ce sens dans les plus brefs délais et qu'on en publie les résultats par la suite.

[Text]

It would require people to go around and talk to the people who do the budgeting; to the members of the regulatory agencies; to take a look at the U.S. system, and so on—how it is applied there or how it might be. We need a different kind of expenditure control mechanism and it has to be custom-tailored to suit our needs. It should not be just adopted holus-bolus.

Conceptually, I think it is very attractive, but I want to know a lot more before I would say tomorrow morning to you. "Tell the Government of Canada to put it in place".

Mr. Milligan: Excuse me, Mr. Chairman.

The Chairman: Go ahead, Mr. Milligan.

Mr. Milligan: Dr. Stanbury, I find it interesting that you are advocating it as a sort of viable alternative because the committee has had almost a constant parade of witnesses, especially from government regulatory departments and agencies, who have suggested that it is quite inappropriate, that it would be unwise, that it would be unbalanced, to have a regulatory budget that makes decisions entirely on the basis of cost and ignores the benefits. Do you have any comments on that?

Mr. Stanbury: Is that the basis for saying it is unwise?

Mr. Milligan: Inappropriate; that it would be a wrong thing to have it; that it is not a good tool.

Mr. Stanbury: I would disagree.

First of all, the fact that it does focus on the cost side is not a reason to condemn it. If you want to think about this problem in terms of stages of information, much of our activity now is based on almost no information in the regulatory area.

We have some limited information on what the administrative costs are. What a regulatory budget does is add another notch to your knowledge; namely, what are your administrative costs of government, what are the transfers that are being effected between groups in the private sector, and third, gives you an estimate of the real costs or the exhaustive outlays of firms and individuals in the private sector in response to regulatory initiatives of the government. So you crank up substantially in your knowledge.

Now, the whole purpose of the budget is to provide some aggregate form of control over a large area of government intervention which is not now, frankly, in control, and it cannot be brought into control solely by using cost-benefit analysis, although that is an aid and a substantial step in the same direction.

So, the next point I would add is that it does take benefits into account indirectly because of the mechanism by which the budget would work. In other words, a regulatory agency would have a regulatory budget authority, so many millions or hundreds of millions, and it would seek then to try to maximize the benefits subject to the fact that it cannot impose more than that level of cost on the private sector.

[Translation]

Les responsables d'une telle étude devraient aller consulter les gens qui préparent les budgets et les membres des organismes de réglementation; il faudrait examiner de plus près le système américain, etc., vérifier comment on l'applique et comment on pourrait l'appliquer. Nous avons besoin d'un mécanisme différent de contrôle des dépenses qui soit conçu en fonction de nos besoins à nous. Il ne s'agit pas de tout adopter aveuglément.

C'est un mécanisme très attrayant, théoriquement, mais je tiens à en savoir davantage avant de recommander au gouvernement de le mettre en place.

M. Milligan: Je m'excuse, monsieur le président.

Le président: Allez-y, monsieur Milligan.

M. Milligan: Monsieur Stanbury, il est intéressant que vous préconisiez ce mécanisme comme solution de rechange viable, car le comité a écouté presque sans exception une foule de témoins, les ministères et organismes du gouvernement chargés de réglementation surtout, venus nous dire qu'il s'agissait d'un système inapproprié et qu'il serait imprudent d'avoir un budget pour la réglementation qui ferait qu'on prendrait des décisions uniquement en fonction des coûts sans tenir compte des bénéfices. Auriez-vous des commentaires à ce sujet?

M. Stanbury: Cela suffit-il pour conclure qu'il serait imprudent ou peu sage d'agir en ce sens?

M. Milligan: Inapproprié; ce n'est pas un instrument approprié; ce serait commettre une erreur que de l'adopter.

M. Stanbury: Je ne suis pas d'accord.

Premièrement, le fait qu'il mette en évidence l'aspect coût ne justifie pas qu'on le rejette de la main. Situons le problème un instant dans la perspective de l'information dont on dispose actuellement; on peut dire que nos décisions en matière de réglementation reposent sur des bases bien minces à cet égard.

Nous possédons une information limitée sur les coûts administratifs en cause. Un budget de la réglementation viendrait étoffer nos connaissances sur ce plan; notamment, on apprendrait quels sont les coûts administratifs du gouvernement, quels transferts sont effectués entre les divers groupes du secteur privé. De plus, on obtiendrait une estimation des coûts réels ou des débours globaux des entreprises et des particuliers, dans le secteur privé, à la suite des initiatives prises par le gouvernement en matière de réglementation. On en sort beaucoup mieux informé à mon avis.

Essentiellement, un tel budget vise à assurer un contrôle global dans un secteur de l'intervention gouvernementale qui, en fait, est soustrait à un tel contrôle; l'analyse coûts-bénéfices ne saurait à elle seule garantir un tel contrôle non plus, bien qu'elle soit d'un apport certain en ce sens.

J'ajouterai qu'une telle mesure tient effectivement compte des bénéfices, indirectement si l'on veut, en raison même du mécanisme qui permettrait au budget de fonctionner. Autrement dit, un organisme de réglementation se verrait accorder le pouvoir d'administrer un budget donné, tant de millions ou de centaines de millions de dollars par exemple, et cet organisme chercherait à maximiser les bénéfices compte tenu du

[*Texte*]

So, of course, their incentive is that they would like their agency to be well though off, to be respected in Parliament, to be seen to be doing a good job, and the way it does that is to improve the effectiveness or benefit level—and those benefits may be economic or non-economic—subject to a cost constraint. It seems to me that it does introduce benefits, but it does it in an indirect fashion.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Maybe you could give us a bit more detailed explanation on how exactly such a budget would work. I take it that you gather there would be some differences between the applications in Canada and in the United States?

Mr. Stanbury: Yes.

First, maybe it would be useful to define what we mean by a regulatory budget. I would define it as the amount of expenditures incurred by farms and other organizations outside the regulatory agency or department, as a result of its regulatory initiative; and those expenditures would include both true social costs—that is, things that burn up real resources: for example, if you put in a new pollution abatement scheme—and transfers: that is the kinds of thing that occur when marketing boards raise price and restrict output and transfer resources away from consumers in the favour of farmers.

Now, how might the steps be in such a budget? How would it work? Well, let me suggest six steps by which this might work.

One: in the beginning, regulatory agencies and departments would estimate the expenditures for existing regulatory programs and proposed ones. You have to begin with knowing where you are now, so that it would take substantially more work the first year because you have to have a base upon which to establish the control mechanism.

You would want to estimate both the capital and the operating expenditures in such a budget, because obviously, some kinds of activities are capital-intensive, with low operating costs and others are just the opposite.

Step two: those estimates would be reviewed for accuracy by some central agency, such as the Comptroller General, the Treasury Board or the Auditor General. It is rather important that there be an objective test of those numbers that are generated by the agency. This is to avoid the obvious bias of the regulators to overstate the size of regulatory expenditures initially and to understate them later on.

• 1425

Step three: Parliament, upon the advice of the central agency, would establish an upper limit on the size of the

[*Traduction*]

fait qu'il ne peut imputer au secteur privé des coûts dépassant ce niveau.

Qu'est-ce qui pousserait un organisme à agir ainsi? Il voudrait qu'on en pense du bien, être respecté par le Parlement, être certain qu'on le perçoive comme faisant un bon travail; ce qui l'inciterait à améliorer son efficacité et les bénéfices découlant de son action. Ces bénéfices, en passant, pourraient tout aussi bien être économiques que non économiques. Ainsi, cette formule fait intervenir les bénéfices de l'équation, mais d'une façon indirecte j'en conviens.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Pourriez-vous nous expliquer un peu plus en détail comment un tel budget fonctionnerait? Je crois comprendre que d'après vous il y aurait des différences dans la façon d'appliquer ce budget au Canada par rapports aux Etats-Unis.

M. Stanbury: D'accord.

Premièrement, il serait peut-être utile de définir ce qu'on entend par un budget de la réglementation. Je dirais que c'est le montant des dépenses effectuées par les entreprises et les autres organismes à l'extérieur du ministère ou de l'organisme de réglementation à la suite de ses initiatives en matière de réglementation; ces dépenses comprendraient d'une part des coûts sociaux réels—c'est-à-dire, des mesures qui se traduisent par une réduction de ressources réelles, un mécanisme anti-pollution nouveau, par exemple—et, d'autre part, des transferts: c'est-à-dire, ce qui se produit lorsque des offices de commercialisation augmentent les prix, restreignent la production et transfèrent des ressources des consommateurs en faveur des agriculteurs.

Quelles seraient les étapes dans la réalisation d'un budget de ce genre? Comment fonctionnerait-il? Cela se produirait en six étapes.

Premièrement, les organismes et ministères chargés de la réglementation font une estimation des dépenses liés aux programmes existants ou projetées de réglementation. Pour bien partir, il faut d'abord connaître la situation existante, ce qui implique un travail de plus d'une année pour bien établir les assises du mécanisme de contrôle.

Il est souhaitable d'estimer les dépenses d'immobilisation aussi bien que les frais d'exploitation ou de fonctionnement dans un tel budget, car de toute évidence certaines activités exigent de fortes immobilisations et comportent des coûts d'exploitation peu élevés, tandis que pour d'autres activités, c'est le contraire.

Deuxièmement, ces estimations feraient l'objet d'une révision par un organisme central pour en assurer la précision; ce pourrait être le Contrôleur général, le Conseil du Trésor ou le Vérificateur général. Il est assez important que les chiffres produits par l'organisme soient à un examen rigoureux, et cela pour faire échec à la tendance évidente des responsables de la réglementation de gonfler les dépenses de réglementation au début et de les minimiser par la suite.

Troisièmement, le Parlement, sur recommandation de l'organisme central, établit un maximum pour le budget de la

[Text]

regulatory budget by agency or by department, and even, possibly, by program. This would no doubt reflect the commitments to previous programs as well as the perceived political importance of proposed regulatory initiatives. In other words, if there were something in the hopper that Parliament thought was very important, it would be prepared to give greater potential authority to imposed costs on the private sector than would otherwise be the case.

Step four: if new legislation or amendments were passed by Parliament during the year that would result in greater regulatory expenditures by the private sector than the amount budgeted, the agency or the department would request a supplemental, just as it does in the case of a regular expenditure budget system. Alternatively, the regulator could be allowed to carry forward such excess expenditures and apply them to future years' budgets.

A perfect example would be the need for an emergency regulation that we found in the case of the exploding pop bottles. Clearly, if Parliament wants that, it is going to have to recognize that it has a cost. It may want to amend it later on but initially it has got to give the authority to the agency to do it.

Step five: perhaps every five years or so, it would be necessary to look back and estimate the actual costs of all major regulatory programs. This is to establish a new base budget from which more precise calculations could be conducted. In addition, the actual figures would be used to assess the reliability or bias of each regulator's annual estimates.

Since you are always looking forward, at some time you have to find out, like we do with dead reckoning, how well you have been doing by looking back and trying to establish exactly where you are; and you want to avoid the gaining possibilities that might be engendered if you failed to do that.

Step six: once in operation, Parliament would focus on the margin or proposed incremental change in the level of regulatory expenditures.

Let me emphasize that almost all of these expenditures in the budget are occurring in the private sector. These are not appropriations from Parliament; only the amount to run the agency, as such, would directly come from Parliament.

Parliament would be assisted by a central agency which would ascertain the accuracy of each department's or agency's budget requests.

So there, in crude terms, is roughly how the process could work.

The Chairman: Yes, but just to go back to the pop bottle bit. When you have to introduce emergency regulations, you cannot go back to Parliament in order to get your supplementary thing; you have to act within an hour; and it might impose

[Translation]

réglementation selon l'organisme et le ministère, et peut-être même en fonction de chaque programme. Ce processus traduirait forcément les engagements pris à l'égard de programmes antérieurs, mais refléterait aussi l'importance politique qu'on accorde aux initiatives de réglementation courantes. Autrement dit, s'il y avait quelque chose sur le tapis que le Parlement considérerait comme important, il serait disposé à accorder une plus grande importance aux coûts imposés au secteur privé qu'il ne le ferait autrement.

Quatrièmement, s'il arrive que le Parlement adopte de nouvelles lois ou en modifie certaines au cours de l'année, occasionnant ainsi des dépenses liées à la réglementation plus grandes pour le secteur privé que les sommes prévues au budget, l'organisme ou le ministère présente un budget supplémentaire au Parlement, tout comme il le fait pour son budget courant des dépenses. Il se pourrait aussi qu'on autorise l'organisme de réglementation à reporter de telles dépenses excédentaires et à les appliquer aux budgets des années subséquentes.

La nécessité d'établir un règlement d'urgence, comme ce fut le cas pour les bouteilles de boissons non alcooliques qui explosaient, est un exemple parfait. De toute évidence, si le Parlement veut intervenir dans un tel sens, il devra reconnaître qu'il y a des coûts en cause. Peut-être voudra-t-il modifier sa réglementation ultérieurement, mais initialement il doit fournir à l'organisme de réglementation le pouvoir de le faire.

Cinquièmement, à tous les cinq ans, ou à peu près, il faudrait faire un examen rétrospectif et estimer les coûts réels de tous les programmes majeurs de réglementation. Cet exercice aurait pour but d'établir un nouveau budget de base sur lequel fonder des calculs plus précis ultérieurement. De plus, les chiffres réels permettraient d'établir dans quelle mesure on peut se fier aux estimations annuelles des organismes de réglementation.

Étant donné qu'on envisage toujours l'avenir, il importe de faire le bilan de ses activités de temps à autre pour savoir où on en est; bref, il faut jeter un coup d'œil en arrière de temps en temps si l'on veut savoir exactement où l'on se trouve à un moment donné. Négliger de le faire pourrait avoir des conséquences néfastes.

Sixièmement, une fois le budget en opération, le Parlement s'arrêterait surtout à l'augmentation prévue des dépenses de réglementation.

Permettez-moi de souligner que presque toutes ces dépenses dans le budget se produisent dans le secteur privé. Il ne s'agit pas de fonds affectés par le Parlement; seules les sommes requises pour faire fonctionner l'organisme comme tel proviennent du Parlement.

Le Parlement serait assisté d'un organisme central qui vérifierait l'exactitude des demandes budgétaires de chaque ministère ou organisme.

Voilà donc, grosso modo, comment fonctionnerait un tel mécanisme.

Le président: Ça va, mais j'aimerais revenir à l'exemple des embouteilleurs. Lorsque vous adoptez une réglementation d'urgence, il n'est pas question de retourner devant le Parlement pour faire autoriser les crédits supplémentaires; il faut agir sur

[Texte]

a horrendous cost on the industry. It might shoot your budget right out the window. What then?

Mr. Stanbury: At the time that Parliament passes the amendment or the regulations, or the Governor in Council does so, presumably he would be given the authority to also say to the agency, "Whatever supplementary costs you are imposing on the private sector are hereby authorized. Please report back to us what the actual costs were six months or a year from now."

It is really not a major problem, Mr. Chairman, because it is being done right now, in terms of real dollars. If an emergency comes up, for example, if there is a flood somewhere, and it is not budgeted, you go and write the cheque, and you come along and get the supplementary appropriation to authorize it. I do not see that it would be any different, really, in principle. It does not have to be a horrendous problem; we can build that in right from the start.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: I take it—it is not exactly too clear from those points you enumerated—that the budget would cover the total cost of all regulations past and present, not just the new ones. Right?

Mr. Stanbury: Yes, that is crucial. You would want to put a control on what is already there because one of the trade-offs that regulators could be forced to make is between new programs and old ones. In other words, one of the ways they could get more resources is to cancel the dog, and that is precisely what you want them to do. You want them to go through and cull out those programs which are not achieving much in the way of benefit but are clearly imposing costs on the private sector.

Mr. Berger: Do you feel that the concept of such a regulatory budget—or a budget—would be needed if we had the other types of things that we have been suggesting, such as adequate consultation, advance notice, cost benefit analyses, program evaluations, and so forth? Would not that, in itself, create the necessary improvements in the system to achieve our object?

• 1430

Mr. Stanbury: Certainly all of those tools that you mentioned and the budget would move you roughly in the same direction.

But let us take the *ex ante* approval, or the SEIA process or RIAS, or whatever you want to call it. What happens there is that you are looking at each new regulation or bundle of regulations in isolation from all the others; and you say, "At the margin, are the benefits exceeding the cost, or are there other factors that we have to take into account?" You know, people's safety and so on, and those are legitimate factors. But it does not say anything about the total number of such proposals or the total amount of cost that we think the economy can bear for such things. It is possible to spend

[Traduction]

le champ, et votre intervention peut occasionner des coûts énormes à l'industrie. Et voilà votre budget qui s'envole en fumée. Que se passe-t-il alors?

M. Stanbury: Au moment où le Parlement adopte la modification ou la loi en question, ou le Gouverneur-en-conseil plus précisément, il serait présumément habilité à dire à l'organisme: «Les frais supplémentaires que vous imposez au secteur privé sont autorisés par la présente loi. Vous reviendrez devant nous dans six mois ou un an pour nous dire quels sont les coûts réels.»

Je ne vois pas qu'il y ait là un problème majeur, Monsieur le Président, car nous fonctionnons déjà de cette façon, en termes de dollars réels. Si une situation d'urgence se présente, une inondation par exemple, et que les fonds nécessaires ne sont pas prévus au budget, vous écrivez votre chèque tout de même, et vous revenez ensuite faire approuver les crédits supplémentaires pour l'autoriser. D'après moi, la situation est la même en principe. Je ne crois pas qu'il faille en faire des montagnes; les dispositions nécessaires peuvent être incorporées dès le début.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Je crois comprendre—ce n'est pas très clair d'après les points que vous avez énumérés—que le budget couvrirait le coût total de tous les règlements, antérieurs et courants, et non seulement les nouveaux. Est-ce exact?

M. Stanbury: Oui, c'est essentiel. Il faut contrôler ce qui est en place, car une des concessions que les organismes de réglementation peuvent être appelés à faire pourrait consister précisément à choisir entre un programme ancien et un nouveau. En d'autres mots, une façon d'obtenir plus de ressources peut consister à annuler un programme désuet, et c'est précisément ce que vous voulez qu'ils fassent. Vous voulez qu'ils fassent le tri entre ces programmes qui ne produisent pas beaucoup en termes de bénéfices, mais qui imposent de toute évidence des coûts au secteur privé.

M. Berger: Pensez-vous que le principe d'un budget doive tout de même être retenu si l'on retient les autres suggestions présentées par exemple, consultations plus complètes, préavis, analyses coûts-bénéfices, évaluations de programmes, etc.? Ces mesures ne suffiraient-elles par pour qu'on puisse atteindre notre objectif?

M. Stanbury: Certainement que tous les instruments que vous mentionnez ainsi que le budget sont orientés vers un même objectif.

Mais prenons l'autorisation *ex ante*, ou encore le processus SEIA ou RIAS, ou appelez le comme vous voulez. Ce que vous faites alors, c'est d'examiner chaque nouveau règlement ou groupe de règlements sans tenir compte des autres; vous dites ensuite: «A la limite, les bénéfices excèdent-ils les coûts, ou y a-t-il d'autres facteurs dont il faut tenir compte?» La sécurité du public et autres facteurs semblables sont légitimes, c'est sûr. Mais cela nous dit rien du nombre total de propositions semblables ou du coût global que l'économie est capable d'assumer à ce chapitre. On peut facilement courir à sa ruine

[Text]

yourself into the poor house buying good things, and that is precisely what a regulatory budget will help you try to control.

It is no guarantee, by the way, if Parliament, advised by its central agencies, do not put enough control on it—I mean, if they make the budget almost infinitely elastic, do not be surprised if there is little control. It is an additional aid in that direction; that is all it is.

None of these, by the way, are panaceas: they are all pretty crude instruments; but right now, you are dealing from such a low level of decision-making, it seems to me, in these areas that they point us in the right direction, they make it better—we hope they make it better—but we should not have any illusions that this will solve all the problems of regulation by any means.

Mr. Berger: Yesterday, we had somebody here talking to us—somebody actually from the Retail Council of Canada—suggesting some sort of a regulatory ombudsman on, I suppose, an *ex ante* basis to review all regulations—almost like creating a new auditor general in the area of regulations. He was saying, however, that the comparison with the Auditor General is just from the point of view of the person's independence, basically; that the review would be a prior review.

I noticed from this Thompson article again that it says on the top of page 8. "It is widely recognized that comprehensive centralized review of regulations is neither possible nor desirable", and I guess that is referring to the U.S. experience. And so you really see, I guess, this regulatory budget as an alternative to an overly-centralized review of regulations, which is, as the statement there says—I know it is not your statement—not possible or desirable. Is that your view?

Mr. Stanbury: Well, one of the attributes or advantages of a regulatory budget is that it does decentralize to the agencies and the sub-units within the agencies the management on husbanding of resources. Each agency, given its budget, will examine the proposals so as to further its own regulatory interests rather than those of some central agency or some abstract concern.

It is important, however, to realize that Parliament has to control the total and has to provide the target down at the agency or program level, so that it does provide decentralization of trying to find the best bang for the buck, absolutely. Furthermore, regarding the point that Dr. Thompson makes about whether it is capable of doing it all in one central place, the flood and volume of the stuff, the amount of knowledge that you would need to do that effectively, would make it, I would say, impossible.

The other thing is that when people go along suggesting a great deal of independence for these officials, I want to know what is their mandate—what is it they are being told to maximize or optimize? That is a decision that you, as parliamentarians, have to make when you vote bill by bill as you

[Translation]

en dépensant ainsi pour de bonnes choses, et c'est précisément ce qu'un budget vise à contrôler.

Il faut se méfier, par contre, d'un budget rendu trop souple par le Parlement, sur recommandation de ses organismes centraux; en l'absence de contrôles appropriés, un tel budget perd précisément de son pouvoir de contrôle, ce qui n'a rien d'étonnant. Un budget ne peut que favoriser un contrôle éventuel; il n'en est pas une garantie absolue.

Aucun de ces instruments, soit dit en passant, n'a de pouvoir magique; ce sont des outils assez rudimentaires à vrai dire. En revanche, les décisions prises actuellement en matière de réglementation sont si peu éclairées qu'on peut y voir là des instruments capables de redresser la situation—nous l'espérons tous du moins—mais il ne faudrait pas pour autant sombrer dans l'illusion de croire que tous nos problèmes s'en trouveraient résolus.

M. Berger: Hier, nous avons entendu quelqu'un du *Retail Council of Canada* qui nous a suggéré la nomination d'un ombudsman qui, sur une base *ex ante* je suppose, aurait révisé tous les règlements, ce qui aurait eu presque comme conséquence de nommer un nouveau vérificateur général en matière de réglementation. L'intervenant a toutefois indiqué avec le Vérificateur général ne tenait qu'à l'autonomie des fonctions essentiellement; la révision ne toucherait que les programmes antérieurs.

Pour revenir à cet article de M. Thompson, il dit en haut de la page 8: «Il est généralement reconnu qu'un examen complet et centralisé de tous les règlements est à la fois impossible et peu souhaitable»; je suppose qu'il fait allusion à la situation aux États-Unis. Je me demande alors si vous envisagez un budget éventuel en matière de réglementation comme solution de rechange à une révision trop centralisée des règlements, chose d'ailleurs impossible ou non souhaitable, d'après M. Thompson en tous les cas. Est-ce votre point de vue à vous?

M. Stanbury: Eh bien, un des avantages d'avoir un budget pour la réglementation réside dans la décentralisation qu'il permet de la gestion des ressources, en faveur des organismes et unités auxiliaires, notamment. Chaque organisme, à l'intérieur de son budget, examinera les propositions en vue de favoriser ses propres intérêts en matière de réglementation au lieu de ceux d'un organisme central quelconque ou de quelque préoccupation théorique.

Il est important de se rendre compte, cependant, que c'est le Parlement qui doit contrôler le total et fixer les objectifs jusqu'au niveau des organismes et des programmes; ainsi la décentralisation qui s'ensuit pourra faire en sorte qu'on maximise chaque dollar dépensé. Par ailleurs, pour ce qui est du point soulevé par M. Thompson quant à la possibilité de réaliser tout cela à partir d'un lieu central, je crois effectivement que c'est tout à fait impossible, compte tenu de l'ampleur du domaine et de la quantité d'information dont il faut disposer pour agir efficacement.

Autre point, l'indépendance ou l'autonomie qu'on propose pour le titulaire d'un tel poste s'accompagne de quel mandat; autrement dit, on leur demande de maximiser quoi au juste? Voilà une décision que vous, à titre de parlementaires, devez prendre pas à pas lorsque vous adoptez des lois, mais j'aimerais

[Texte]

go along, but I would want to know what that independent official is being told to maximize. What do you want him to do: economic efficiency; redistribution to certain regions; or some very, very complex function? In that case, it seems to me that if Parliament permits that, it is abrogating its responsibility. Harry Truman used to say, "The buck stops here". Well, in that one, I would suggest the buck stops with you.

Mr. Berger: I take it, from an earlier comment that you made, saying that you felt that a recommendation we should make was that a study be carried out immediately on the concept of a regulatory budget, that you would obviously not say that it is something that could be implemented, for example, a month after we made the recommendation. If we were to recommend it in December, the government could not put it into effect in January, I suppose.

• 1435

Mr. Stanbury: No, I do not believe it could, nor do I believe it should. Look before you leap.

Mr. Berger: Who would conduct such a study? Would it be done by the Office of the Comptroller General or . . . ?

Mr. Stanbury: There are a variety of options; but that is clearly one. You could ask for proposals from the private sector, from consulting firms; I am quite sure there would be an academic or two around who might be interested in dealing with that as a research project—you would not want for proposals. Just put an ad in the paper.

The Chairman: They are trying on this concept of regulatory budget in the US and it cannot get off the ground. Why should we tamper with it ourselves, or play with it ourselves?

Mr. Stanbury: Well, I cannot give you the real explanation as to why that might be the case. I think, conceptually, it seems to have some weight behind it. The question is, is it appropriate for our system, and is the cost worth the benefit of doing it?

People say: "What you are doing is imposing more bureaucracy", and so on. Well, there is no doubt that you are going to have to hire some people to run this; but, gentlemen, what are the stakes? I mean, if we had fifty or sixty people to run such a thing, and there easily might be that many, what are the stakes?

I am suggesting that the Government of Canada spend between \$800 million and \$1 billion on the direct sector has to spend ten or twelve or fifteen times that—and by the way, figures from the United States, of what I call the GRIM reaper, the government regulatory impact multiplier, suggest something in the order of twenty—then we are talking about an amount of cost imposed on the private sector equal to a quarter of the present federal budget. My suggestion is that a 5 or 10 per cent improvement in the quality of those expenditures would probably pay for the bureaucrats many times over. So that is really what the target is.

[Traduction]

savoir ce qu'on demande à ce fonctionnaire indépendant de maximiser. Que voulez-vous qu'il fasse? Assurer l'efficacité économique? Redistribuer les revenus en faveur de certaines régions, ou remplir quelque fonction très complexe? Si le Parlement lui laisse libre cours en ce sens, il me semble qu'il abdique sa responsabilité. Harry Truman répétait souvent: «La piastre finit ici». Eh bien, je suis d'avis que dans notre contexte, c'est vous qui devez avoir le dernier mot.

M. Berger: Je crois comprendre à la lumière d'une de vos observations antérieures que si nous acceptions de donner suite à votre recommandation de mener une étude immédiatement sur le principe du budget en matière de réglementation, qu'il ne serait pas possible, dis-je, d'appliquer cela un mois après avoir fait la recommandation, par exemple. Si le comité devait faire sa recommandation en décembre, le gouvernement ne pourrait pas la mettre en application en janvier, je suppose.

M. Stanbury: Non, je ne crois pas qu'il pourrait le faire, et je ne pense pas qu'il devrait le faire non plus. Il ne sert à rien de précipiter les choses.

M. Berger: Qui pourrait mener une telle étude? Le bureau du Contrôleur général ou . . .

M. Stanbury: Il y a plusieurs possibilités; c'en est une, bien sûr. On pourrait solliciter le secteur privé, les maisons d'experts-conseils. Je suis certain qu'il y a un universitaire ou deux quelque part qui seraient intéressés à aborder cette question dans le cadre d'un projet de recherche. Il suffit de mettre une annonce dans le journal.

Le président: On cherche à mettre sur pied un tel budget pour la réglementation aux États-Unis, sans grand succès jusqu'ici. Pourquoi perdriions-nous notre temps à essayer de faire la même chose?

M. Stanbury: Eh bien, je ne saurais vous expliquer pourquoi il en est ainsi. Sur le plan strictement théorique, c'est une solution qui n'est pas sans fondement. La vraie question, c'est de savoir si c'est approprié à notre système, et si le coût justifie sa mise en application.

On entend dire qu'en allant dans cette voie, on alourdit encore l'appareil bureaucratique. Il ne fait aucun doute qu'il faudra embaucher du personnel supplémentaire pour faire fonctionner ce budget; mais il faut se demander, messieurs, ce qui est réellement en jeu. On peut facilement concevoir qu'il faudrait quelque soixante personnes pour administrer ce mécanisme, mais qu'est-ce que cela représente?

Je suis en train de proposer que le gouvernement du Canada dépense entre 800 millions de dollars et un milliard de dollars pour la réglementation en coûts administratifs directs—le gouvernement fédéral à lui seul. Si, par exemple, le secteur privé devrait dépenser dix, douze ou quinze fois ce montant—en passant, les chiffres que j'ai pu relever aux États-Unis au chapitre de la réglementation indiquent que c'est probablement par vingt qu'il faut multiplier—alors on parle d'imposer quelque chose comme le quart du budget fédéral actuel au secteur privé. A mon avis, en améliorant de 5 à 10 pour cent la qualité de ces dépenses on pourrait facilement payer bien des

[Text]

Now, I do not guarantee that if you do this, you will get a panacea or will be able to save that much. The question is, can we spend a few more bucks now to determine whether this system has any merit; and it should not be either put in or dismissed at this stage on the basis of what we now know.

Mr. Berger: Mr. Stanbury, one of the first things that you stated here today was that we should question the fundamental purpose of a lot of regulation. For example, you talked about the airline industry and so forth. How is the regulatory budget going to aid us on that? As I see it, it does not apply to that, does it?

Mr. Stanbury: Yes, it certainly would. It would certainly include all forms of regulation, whether it is economic, as I described it, or social.

Mr. Berger: How is it going to show the cost on that?

Mr. Stanbury: Well, because of the way we have defined what the budget consists of. It consists of expenditures by individuals, corporations and so on outside the agency itself. In fact, if other governments have to incur costs, you would include those. But part of those expenditures that other agencies or individuals, corporations and so on outside the agency itself. In fact, if other governments have to incur costs, you would include those. But part of those expenditures that other agencies or individuals make in response to, say, direct regulation is in the form of higher prices, because the regulators permit the airlines to restrict output and raise prices. Now that is incorporated into the cost of a regulatory budget.

Mr. Berger: How are you going to estimate that? Who are you going to get to tell you, in industry or government, how much prices are higher because of lack of competition in the airline business in Canada?

Mr. Stanbury: Well, you have to make some estimates. For example, in the United States, there was a very careful study of that done prior to de-regulation which estimated that fares were being raised approximately \$2.5 billion. Now, there have been substantial attacks on that study but nobody is suggesting that it falls much below \$1.5 billion; so whether it is \$1.5 billion, \$2.5 billion or \$4 billion, it suggest to me that there is a fair amount of price-raising activity going on, and that may be a target worthy of your attention.

Mr. Berger: Are you going to take that ballpark figure of \$1.5 billion or \$2.5 billion and put it into a budget?

Mr. Stanbury: We are not putting any figure in it now; we have absolutely no basis for controlling it. We are going from a situation of almost complete ignorance to one in which we would have a little bit more information—in fact, substantially more information. The other thing that is happening as the interest of government in regulation and the study of regulation has expanded, is that the amount of information on the effectiveness and the results of those programs have expanded enormously. I would invite you to come and see my library

[Translation]

fois ce qu'il en coûterait pour embaucher les bureaucrates nécessaires. Voilà où se situe notre objectif.

Maintenant, je ne garantis pas qu'en procédant ainsi on épargnerait des sommes fabuleuses. Ce qui importe, au fond, c'est de savoir si nous sommes prêts à dépenser quelques dollars afin de déterminer si ce système a quelque mérite; il ne faudrait pas l'adopter ou le rejeter à ce stade-ci à partir de nos connaissances actuelles.

M. Berger: Monsieur Stanbury, une des premières choses que vous nous avez dites aujourd'hui, c'était qu'il fallait remettre en question le but fondamental d'un grand nombre de règlements. Vous avez parlé de l'industrie du transport aérien, notamment. De quelle façon un budget de la réglementation nous aidera-t-il à faire cela? Je ne vois pas très bien une application directe en ce sens...

M. Stanbury: Oui, bien sûr qu'il y contribuerait. Ce budget engloberait certainement toutes les formes de réglementation, économiques ou sociales.

M. Berger: De quelle façon traduira-t-il les coûts à cet égard?

M. Stanbury: Bien, en raison de la façon dont ce budget est défini; il englobe toutes les dépenses effectuées par des particuliers, des sociétés, etc. à l'extérieur de l'organisme de réglementation comme tel. En fait si d'autres gouvernements doivent en assumer certains frais, il faudrait les inclure aussi. Par ailleurs, une partie des dépenses que font d'autres organismes ou particuliers en réponse à une réglementation directe se traduit par des prix plus élevés, étant donné que les responsables de cette réglementation permettent aux transporteurs aériens de restreindre leur production et d'augmenter les prix. Ces coûts seraient inclus dans un budget de la réglementation.

M. Berger: De quelle façon allez-vous estimer ces coûts? Qui vous dira, soit dans l'industrie ou au gouvernement, quelle proportion des prix trop élevés tient au manque de concurrence dans ce domaine au Canada?

M. Stanbury: Il faut procéder par estimation. Par exemple, aux États-Unis une étude très sérieuse dans ce sens a permis d'estimer que les tarifs étaient de 2,5 milliards de dollars plus élevés avant la déréglementation. On a fortement contesté cette étude, mais personne n'ose dire que ce chiffre se situe bien en-deça de 1,5 milliard de dollars; donc, quel que soit le montant exact, on peut facilement conclure, à mon avis, qu'il y a une forte tendance à faire monter les prix, ce qui devrait certes retenir l'attention de nous tous.

M. Berger: Allez-vous donc prendre ce chiffre de 1,5 ou 2,5 milliards pour l'insérer dans votre budget?

M. Stanbury: Nous n'y mettons aucun chiffre à ce stade-ci; nous n'avons encore rien de solide comme base. Nous partons d'une situation d'ignorance presque totale et nous visons d'en arriver à en savoir un peu plus long, en fait, pas mal plus long. Il vaut la peine de souligner que depuis que le gouvernement s'intéresse davantage à la réglementation et qu'on étudie plus ce phénomène, la quantité d'information sur l'efficacité et les résultats de ces programmes s'est accrue considérablement. Je vous invite à venir y jeter un coup d'œil; ma bibliothèque en

[Texte]

where there is just literally piles of it—none of which is perfect; but compared to what we knew three or five years ago, we are substantially in a better position.

• 1440

Mr. Berger: The only thing that I have a great deal of difficulty understanding is how a study by some academic, as my good friend Mr. Crosby would say, to the effect that the costs of regulation in the airlines industry are something like a billion dollars, or perhaps a billion-and-a-half or two billion dollars, or something like that, is going to aid any kind of a discussion in this matter, because, to me, such a ballpark figure, basically, or such an estimate, really, is probably not any more helpful than not having any information about it.

Mr. Stanbury: Well, I guess that is where I disagree with you. You see, if every single person who came in front of me said that it is at least a billion dollars, and no one went below that, and I said, "Why are we imposing this cost on Canadian consumers of air travel—"

Mr. Berger: Yes, but that is the point I am making. Are you not going to have people come before you and say that it is not costing you anything?

Mr. Stanbury: Sure—I am sure you are; but then you will be able to cross-examine them and ask for the basis for their estimates.

These are not going to be easy decisions. I am not offering this as a simple-minded kind of little thing where you drop it in and crank the handle and all the decisions pop out the end. I am suggesting to you that it will aid in the decision-making process. Right now, we are not systematically looking at each field of regulation and asking what the heck are we doing in there.

The Chairman: Just a second. We have the SEIA program which looks at any regulatory program which is going to cost more than \$10 million in certain areas: health, fairness and safety. What do you think about that? Why is that not doing the same type of thing as a regulatory budget would do?

Mr. Stanbury: Because, first, it is looking only at the margin, that of new regulations; and it is only dealing with a subset of a field of regulation.

Do you know what it is leaving out? Twenty-nine per cent of the gross domestic product of this country is subject to direct regulation—this figure, by the way, the details of which can be found in that paper I filed with you. That is not included in any part of the SEIA regulation. Nobody is talking about that. I do not know—that is like *Hamlet* without the prince; okay? With respect. So I think that that would be a good place to start.

The second thing is that there is no over-all control on the total amount of costs that are being imposed on the private sector.

Third, the SEIA regulations do not require that the benefits exceed the costs before it goes through. I do not happen to

[Traduction]

abonde. Ce n'est certes pas une information parfaite, mais c'est beaucoup mieux que ce que nous avions il y a trois ou cinq ans.

M. Berger: La seule chose que je saisis mal, c'est comment une étude bien savante comme celle dont vous parlez, et qui avance des chiffres aussi vagues qu'un milliard ou deux milliards de dollars, peut faire avancer la discussion; quant à moi, des données semblables ne sont pas plus utiles que si nous n'avions rien du tout.

M. Stanbury: Je ne partage pas votre point de vue à ce sujet. Si chaque personne qui se présente devant moi, par exemple, affirme qu'il en coûte au moins un milliard de dollars, sans que jamais personne n'avance un chiffre plus bas, eh bien, je me demanderais pourquoi nous imposons ce coût aux consommateurs canadiens qui doivent prendre l'avion.

M. Berger: Oui, mais voici ce qui risque fort bien d'arriver. Certainement qu'il se présentera devant vous des gens pour dire qu'il ne vous en coûte pas un sous?

M. Stanbury: Bien sûr que cela se produira; mais vous serez en mesure de les contre-interroger pour qu'ils justifient leurs estimations.

Ces décisions ne seront pas simples à prendre, loin de là. Ce mécanisme dont je parle ne produira pas de décisions de façon purement mécanique, mais il facilitera effectivement la prise de décision. Présentement, nous ne remettons pas systématiquement en question notre intervention dans tous les secteurs visés par la réglementation.

Le président: Un instant. Nous avons déjà un programme, le SEIA, qui examine tout programme de réglementation représentant des coûts supérieurs à dix millions de dollars, plus précisément dans les domaines suivants: santé, égalité des chances et sécurité. Que pensez-vous de ce programme? Ne réussit-il pas à faire la même chose qu'un budget éventuel en matière de réglementation?

M. Stanbury: Premièrement, il n'aborde pas toute la question puisqu'il ne vise que la nouvelle réglementation.

Avez-vous une idée de ce qu'il met de côté? Vingt-neuf pour cent du produit intérieur direct de ce pays est soumis à une réglementation directe. Vous pouvez, si vous le voulez, avoir tous les détails en vous reportant au document que j'ai déposé devant le comité. Or ce programme ne tient aucunement compte de cet aspect de la réglementation. Personne n'en parle. Il faudrait tout de même commencer quelque part, non?

Deuxièmement, aucun contrôle global n'est exercé sur les coûts totaux qui sont imposés au secteur privé.

Troisièmement, en vertu du SEIA il n'est pas nécessaire que les bénéfices excèdent les coûts pour qu'un programme soit

[Text]

think it should, either: I think that, ultimately, Parliament has to decide and make a political decision on that.

The Chairman: Because we cannot assess the cost of human life? Or safety or health?

Mr. Stanbury: That is not true, that you cannot assess the cost of human life. I disagree with that. We do it every day of the week. We just do it implicitly.

The Chairman: How much am I worth?

Mr. Stanbury: I do not know, Mr. Peterson, precisely. But, for example, if you tell me that you regularly carry half a million dollars' worth of life insurance, okay, against the adversity of your demise, you have obviously given me some indication of how much you value it, at least on behalf of your family. If, for example, you tell me that you personally installed air bags in your automobile at a cost of \$1,200, I can give you a rough idea of the probability of that saving your life and impute something to what you think the value of your life is. If your wife regularly forces you to jog and not eat cholesterol, I can draw some implications about what she thinks you are worth, and so on.

So I think I can come up with some numbers. Now, they may vary substantially. I happen to know that, on a basis of pure chemicals and water, we are all worth 98 cents, all right? Now, most of us probably . . .

The Chairman: For some of us, a little more.

Mr. Stanbury: Yes: including the testifier, yes.

The Chairman: I want to get back to a point you brought up in your opening statement. You talked about de-regulation. This has been a buzz word in the United States; it is a hot political issue in the United States; now that whole thing has been watered down to "regulatory reform". We are not using the term "de-regulation". You have mentioned the airlines. What do you think about de-regulation, as such? And what do you think about the airlines, as an example here in Canada? Or telecommunications?

Mr. Stanbury: First, can suggest to you that, in fact, there has been more de-regulation than you might suggest, in the United States. They have got airlines, which is still under way, in phase form; air cargo has been completely de-regulated; the brokerage industry provision which exempted them from the anti-trust law so that they could fix brokerage rates has been abolished; natural gas prices are in the process of being phased—it is not a very good example but it is in the right direction; trucking has a limited form of de-regulation—and by the way, if I may make a footnote to that, Florida passed a sunset law the other day which wiped out trucking regulations within the State of Florida. So those are some specific examples of where it has actually occurred.

Now, in the Canadian context, I think there is a fairly strong case in a number of instances for de-regulation; and I do not mean overnight or instantaneous or absolutely thoroughly across the industry.

[Translation]

adopté. Je ne crois pas que ce devrait être le cas non plus, mais il revient au Parlement, en fin de compte, de prendre la décision qui s'impose car c'est une décision politique.

Le président: Parce que nous ne sommes pas en mesure d'évaluer le coût de la vie humaine? Ou la sécurité ou la santé?

M. Stanbury: Il est faux de prétendre qu'on ne peut pas évaluer le coût d'une vie humaine. Nous le faisons quotidiennement, de façon implicite.

Le président: Combien est-ce que je vaudrais?

M. Stanbury: Je ne sais pas exactement, Monsieur Peterson. Mais si vous me dites que vous gardez régulièrement une valeur d'un demi-million de dollars en assurance-vie, je peux avoir une certaine idée de la valeur que vous représentez, du moins pour votre famille. Si, par exemple, vous me dites que vous avez installé des ballons gonflables dans votre automobile au coût de \$1 200, je peux vous donner une idée de la probabilité que cela vous sauve la vie et je peux me faire une idée de la valeur que vous accordez à votre vie, vous. Si votre femme vous force régulièrement à faire du jogging et à ne pas consommer de cholestérol, je peux tirer certaines conclusions sur la valeur qu'elle met sur votre vie, etc.

Donc, je crois pouvoir avancer certains chiffres. Bien entendu, ces chiffres peuvent varier de façon sensible. J'ai appris que sur un plan strictement chimique, nous valons environ 98 cents—l'eau les produits chimiques, etc. La plupart d'entre nous, probablement . . .

Le président: Certains d'entre nous un peu plus.

M. Stanbury: Oui, y compris celui qui vous parle.

Le président: J'aimerais revenir à un point que vous avez soulevé dans vos observations du début. Vous avez parlé de dé-réglementation. Aux Etats-Unis, toute cette question soulève de vives passions. Aujourd'hui on parle plutôt de réforme de la réglementation au lieu de dé-réglementation. Seriez-vous prêt à envisager la dé-réglementation au Canada, dans le cas des transporteurs aériens, par exemple? Ou des télécommunications?

M. Stanbury: D'abord je tiens à vous faire remarquer qu'il y a eu plus de dé-réglementation que vous le laissez entendre aux Etats-Unis. Il y a d'abord eu les compagnies aériennes, processus qui est encore en marche d'ailleurs puisqu'on procède par étapes; le fret aérien est entièrement dé-réglementé; l'industrie du courtage a été soustraite à la loi anti-trust de façon à pouvoir fixer les taux de courtage; les prix du gaz naturel sont en voie d'être rajustés, peut-être pas le meilleur exemple mais une initiative dans la bonne voie; le camionnage a été dé-réglementé jusqu'à un certain point—d'ailleurs, en passant, la Floride vient d'adopter une loi bannissant toute réglementation à l'intérieur de son Etat. Voilà donc certains secteurs qui ont fait l'objet de mesures de dé-réglementation.

Pour ce qui est de la situation au Canada, je crois que l'on peut justifier la dé-réglementation dans bon nombre de secteurs; celle-ci ne se ferait pas forcément du jour au lendemain, ni même d'un bout à l'autre du pays.

[Texte]

I would suggest to you that there is a strong argument in the case of the airlines. I am prepared to file with the committee, if you like, a hundred-page paper in support of that argument and you can examine it at your leisure. But that is one I would put on my list. And incidentally, one of the difficulties that makes airlines de-regulation a hard thing to do is that the largest enterprise in the industry is owned by the Government of Canada and I think the fourth- or third-largest is owned by the Government of Alberta; and that obviously changes the rules of the game somewhat. But there are ways of handling that if you really are serious about it.

• 1445

The Chairman: Do you feel that the customers would benefit?

Mr. Stanbury: Yes, I do. I think some customers will lose, and those are the ones that are being heavily cross-subsidized right now; but I see no reason why I, travelling between here and Ottawa—in this case at your expense but usually at mine—should subsidize the people who get jet service in very small towns which is not justified on the economics of the circumstances.

You know, we used to have a policy in Canada called “user pay”. Well, I endorse it. Let us just put it into practice instead of just mouthing it.

The Chairman: Otto Lang got into trouble for mentioning that a long time ago.

Mr. Stanbury: Well, I am sorry if that one cuts a little close.

The Chairman: Yes, it does. If we had had longer with the Tory government I might be able to find a better example.

Of course, that is an obvious alternative. Anybody can go to “user pay”.

Mr. Crosby (Halifax West): Actually, Mr. Chairman, you raise an interesting point and I think it has to be challenged; and I think you will appreciate the honesty of my motives in challenging it.

You mentioned “user pay”, Mr. Stanbury. Throughout your presentation, and in answer to your question, I get the distinct impression that you talk about regulation as though it was the substantive subject; something that you have to know; something about which you have to have knowledge of—spinoff costs, et cetera—that there are books written on it, and that we do this and so on.

Regulation, to me, is a process; it is a process that you only invoke when you find, politically, in performance of the duties of government, the need to invoke it. It is there in the wings; it is not present before you all the time. It is not automatic that you regulate something. I said earlier that I thought we started from two different points.

Mr. Stanbury: No, I thought that we started from the same premise of asking the basic question: Why are we invoking

[Traduction]

Je suis prêt à étoffer mon point de vue dans le cas de la dé-réglementation des compagnies aériennes, notamment. Je suis prêt à préparer un document d'une centaine de pages dans ce sens, à l'intention du comité, et vous pourrez l'examiner à loisir. En voilà donc un secteur que je mets sur ma liste. En passant, une des choses qui rendent la dé-réglementation des compagnies aériennes difficile, c'est que la plus grande entreprise de l'industrie appartient au gouvernement du Canada et que la quatrième ou troisième plus importante appartient au gouvernement de l'Alberta. Cet état de choses modifie évidemment les règles de jeu dans une certaine mesure. Mais il y a moyen de contourner le problème si l'on est sérieux.

Le président: Pensez-vous que le client en bénéficierait?

M. Stanbury: Oui, je le pense. Je crois que certains clients y perdront, notamment ceux qui bénéficient actuellement de transferts indirects; Je ne vois pas, par exemple, pourquoi moi, personnellement, en me rendant à Ottawa par avion dans ce cas-ci, à vos frais, mais la plupart du temps à mes frais—je devrais subventionner les gens qui ont le service de réactés dans les petites localités où ce service n'est pas justifiable économiquement parlant.

On avait jadis une politique au Canada qui disait que c'est «l'utilisateur qui paie». Je suis tout à fait d'accord avec cette politique; au lieu d'en parler, on devrait chercher à l'appliquer.

Le président: M. Otto Lang s'est attiré des ennuis à parler de cette façon il y a longtemps.

M. Stanbury: Eh bien, je m'excuse si ce commentaire vous apparaît un peu cru.

Le président: Oui, en effet. Si nous avions eu le gouvernement conservateur un peu plus longtemps, je pourrais peut-être dénicher un meilleur exemple.

Bien entendu, c'est une solution de rechange valable. N'importe qui peut invoquer ce principe.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Effectivement, Monsieur le Président, vous soulevez un point intéressant et je pense qu'il faut le mettre en question. Je le fais en toute honnêteté, vous en conviendrez.

Vous avez mentionné ce principe de l'utilisateur qui paie, Monsieur Stanbury. J'ai nettement l'impression jusqu'ici que vous parlez de la réglementation comme s'il s'agissait de la question de fond à étoffer; question qui fait appel à des connaissances—coûts en cause, etc.—et sur laquelle des livres ont été écrits.

La réglementation, à mon point de vue, est un processus; c'est un processus qu'on invoque seulement lorsque le besoin s'en fait sentir, politiquement, dans l'exercice des fonctions liées au gouvernement. Ce n'est pas une question qui est là devant vous jour et nuit et il ne va pas de soi qu'il faille réglementer quelque chose. Je disais plus tôt que nous partons de prémisses différentes.

M. Stanbury: Non, j'étais sous l'impression que nous partions du même point, à savoir poser la question fondamentale

[Text]

that instrument? And I want to challenge the verities. I am not saying, by the way . . .

Mr. Crosby (Halifax West): My point is that when you invoke the instrument, the process, you should know why you are invoking it. That is why other members of the committee . . .

Mr. Stanbury: But I want to look . . .

Mr. Crosby (Halifax West): . . . are saying that if you put in all of these factors, the SIEA process, the exposure to public venting, and so on, do you not answer the question there at that point?

Mr. Stanbury: You go in the right direction; but, for example, that does not deal with the huge stock of existing regulations.

For example, my reading of the airline industry suggests . . .

Mr. Crosby (Halifax West): You do not have to go back over that; that is another problem. You know, you have to be perspective, and you can, on occasion, be retrospective.

Mr. Stanbury: Okay; but I would urge upon you the program evaluation. In fact, one of the things I would specifically suggest is that maybe we try to accelerate that to examine that stock a little faster than we might otherwise do.

You see, it may be true that, historically, regulation was exactly the right remedy at the right time; it may be now out of date and inappropriate.

Mr. Crosby (Halifax West): That is what I am saying—that is what I am saying.

Mr. Stanbury: Fine; and I think the airlines are a perfect example.

Mr. Crosby (Halifax West): That is what I am saying. You are not saying that: I am saying that.

Mr. Stanbury: Well, can we not both say that?

Mr. Crosby (Halifax West): No; because you seem to project regulations as a substantive subject that is there, that it is to be dealt with and should always be there and . . .

Mr. Stanbury: Oh, no. I would want to question it from the outset. I want to question all the verity in the regulatory field. Okay?

The Chairman: Let me make a ruling: I think you can both say it.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, another thing that I thought you came up with was the matter of who pays for what. Surely, in the end, the taxpayer, the consumer, pays for everything. If you stop the cycle at a particular point, you might find that the shareholders of a company involved by a regulation are bearing the cost of it, but as time goes on, surely it all becomes a consumer cost.

Mr. Stanbury: No, it need not. In general, you are correct; but it can actually reside, in part, on shareholders—and also on employees, by the way. You should not rule out the possibility that the tax falls on them to some degree. But I

[Translation]

suivante: Pourquoi recourir à cet instrument? Et je veux remettre en question ce qu'on semble prendre pour acquis. Et je ne suis pas en train de dire, en passant, . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ce que je veux dire, c'est qu'en invoquant cet instrument, ce processus, vous devriez savoir pourquoi vous le faites. Et c'est précisément pourquoi les autres membres du comité . . .

M. Stanbury: Mais je veux examiner . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): . . . se disent que si vous prenez tous ces facteurs, le mécanisme *SIEA*, le fait d'ouvrir la discussion pour le public, etc., n'êtes-vous pas en train de répondre à la question alors?

M. Stanbury: C'est sûrement aller dans la bonne direction; mais vous ignorez tout le corps existant des règlements déjà en vigueur.

Par exemple, dans le cas de l'industrie aérienne . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Il n'est pas nécessaire de revenir sur cet exemple; c'est une autre question. Il faut aller de l'avant même si, à l'occasion, une rétrospective s'impose.

M. Stanbury: D'accord. Mais l'évaluation de programme est une nécessité pressante. En fait, je vous proposerais précisément d'accélérer ce processus de façon à examiner la question un peu plus rapidement.

Il est peut-être vrai, historiquement, que la réglementation était tout à fait indiquée et opportune; mais aujourd'hui, elle est peut-être dépassée et inappropriée.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est exactement ce que je dis. C'est précisément ce que je dis.

M. Stanbury: D'accord; et je crois que les compagnies aériennes illustrent cela à perfection.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est ce que je dis. Ce n'est pas vous qui dites cela; c'est moi qui le dis.

M. Stanbury: Eh bien, ne pouvons-nous pas le dire tous les deux?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Non; parce que vous semblez parler de la réglementation comme un corps de connaissances qui est là devant nous, qu'il faut l'étudier, qu'il devrait toujours être là . . .

M. Stanbury: Non, pas du tout. Je la remets en question dans son essence même. Je veux tout remettre en question dans le domaine de la réglementation. D'accord?

Le président: Permettez-moi de trancher la question: vous pouvez l'affirmer tous les deux.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Une autre question que vous avez soulevée est celle de savoir qui paie quoi. Il n'y a pas de doute, au bout du compte, que c'est le contribuable, le consommateur qui paie tout. Si vous interrompez le cycle à un point particulier, peut-être allez-vous constater que les actionnaires d'une entreprise visée par une réglementation en assument le fardeau, mais avec le temps, c'est sans doute le consommateur qui paie la note.

M. Stanbury: Non, par forcément. En général, ce que vous dites est exact; mais il se peut que le fardeau soit assumé en partie par les actionnaires, et même par les employés en fait. Vous ne pouvez pas du revers de la main éliminer la possibilité

[Texte]

think you are right. The greater proportion, in the long run, falls forward.

Mr. Crosby (Halifax West): Gee, that would be the exception that proves the rule.

I would go on from that and say that ultimately, all Canadians are going to bear the cost.

Mr. Stanbury: Yes, there is no ambiguity about that.

Mr. Crosby (Halifax West): To me, it is not a relevancy. It may present a problem at a particular point in time but . . .

Mr. Stanbury: You are not concerned with the distribution of those costs, then?

The Chairman: Can I get back to the thing about de-regulation. You mentioned the airlines. Are there any other areas where you want to see de-regulation and just let the free market take on its role?

• 1450

Mr. Stanbury: Yes, I would like to see the abolition of the power for supply management taken away from marketing boards. But let me phrase that very carefully.

I do not wish to abolish marketing boards. I will repeat that: I do not wish to abolish marketing boards. I wish to abolish their capacity to engage in supply management by restricting output, by establishing quotas, and raising prices far above what would occur under competitive conditions. Now, that is being done to transfer large amounts of money to small numbers, relatively, of farmers away from consumers.

The Chairman: I am going to argue with you, just initially, so that you will understand my bias on this.

If we did not have supply management, the cyclical nature of the farming industry could be such that you would have a boom and bust cycle that would be very detrimental to a lot of the smaller producers. Am I right in this?

Mr. Stanbury: Well, there certainly is a cycle in agriculture, and I make no bones about that; and there is a reasonable case, it seems to me, for government intervention in order to try to ameliorate the effects of it. I want to be clear about that as well.

The Chairman: Okay.

Mr. Stanbury: Now the question is whether the marketing board is the best device to do it. I think there are other mechanisms that can be used to handle the cyclical thing.

The other thing about the small farmers is that they do not actually benefit proportionately very much from the marketing board activity. Part of the difficulty is that in focusing on those small farmers and trying to help them—and to me, that

[Traduction]

qu'ils assument eux aussi une partie du fardeau. Mais je crois que vous avez raison. La plus grande partie des coûts est à la longue reportée à l'échelon suivant.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ce serait l'exception qui confirme la règle.

Et j'irais jusqu'à dire qu'à la fin tous les Canadiens vont en assumer les coûts.

M. Stanbury: Cela ne fait aucun doute, c'est sûr.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Quant à moi, la question n'est pas pertinente. Il peut s'agir d'un problème à un moment donné dans le temps, mais . . .

M. Stanbury: Vous ne vous préoccupez donc pas de la répartition de ces coûts, alors?

Le président: J'aimerais revenir à la question de la dé-réglementation, si vous le voulez. Vous avez mentionné les compagnies aériennes. Y a-t-il d'autres secteurs que vous voudriez dé-réglementer pour laisser les forces du marché suivre leur cours?

M. Stanbury: Oui, je voudrais qu'on abolisse le pouvoir de gestion des approvisionnements qu'on accorde actuellement aux offices de commercialisation. Mais j'aimerais formuler mon point de vue clairement.

Je ne veux pas qu'on abolisse les offices de commercialisation. Je répète: je ne veux pas qu'on abolisse les offices de commercialisation. Je voudrais qu'on abolisse le pouvoir qu'ils ont de modifier la gestion des approvisionnements en restreignant la production, en établissant des quotas et en augmentant les prix à des niveaux qu'on ne connaîtrait jamais dans un marché de libre concurrence. Ces mesures ont toutes pour effet de prendre des sommes énormes d'argent chez un nombre important de consommateurs pour les transférer à un groupe restreint d'agriculteurs.

Le président: J'aimerais débattre cette question avec vous, du moins initialement, pour que vous saisissiez mon point de vue à ce sujet.

Si la gestion des approvisionnements n'existait pas, le caractère cyclique de l'agriculture ferait qu'un grand nombre de petits agriculteurs souffriraient énormément des hauts et des bas de l'industrie, n'est-ce pas?

M. Stanbury: Bien entendu qu'il y a un cycle en agriculture, comment pourrais-je le contester; et il est parfaitement justifié que le gouvernement intervienne pour minimiser les effets qui découlent de ce fait. Je ne voudrais pas être mal compris là-dessus.

Le président: D'accord.

M. Stanbury: La question qui se pose alors, c'est de déterminer si l'office de commercialisation constitue le meilleur moyen pour effectuer cette correction. Je crois, personnellement, qu'il y a d'autres façons de pallier au caractère cyclique des opérations agricoles.

L'autre point à mentionner au sujet des petits agriculteurs, c'est qu'ils ne bénéficient pas beaucoup de l'activité des offices de commercialisation, toutes proportions gardées. Une partie de la difficulté réside dans le fait qu'en cherchant à protéger

[Text]

is not an illegitimate goal; I am not necessarily challenging that—the effect is that in protecting them, we are creating bonanzas for the larger, medium-sized, and efficient farmers. Now, do we really want to do that? Do you have any idea of the stakes involved?

The present value of the quotas in Canada for the six commodities that are subject to supply management have been estimated at \$3 billion. Now, that is not small change where I come from. We are talking about a stream of income being taxed off equal to about \$400 million a year, and when you look at it in terms of per producer, you find that that can run anywhere from \$10,000 to \$60,000 a producer, depending upon the type of commodity and so on. Do we really want that?

But there is another cost—that is just an income distributional question . . .

The Chairman: Well, show us the alternative.

Mr. Stanbury: Oh, the alternative is some kind of subsidy program which you would have to vote on every year. If you wanted to subsidize the small farmers, then you are going to have to write the cheque every year; and I would suggest to you that, politically, that is quite different than allowing a marketing board powers to tax consumers to facilitate the cheque-writing process which you do not have to vote on every year. I think that is one of the reasons that we have marketing boards, because it is politically an attractive instrument. I do not mean that in a hostile way. I am just saying that if I were sitting in your seat, I would probably use it, too.

The Chairman: Thank you. I will note that.

Mr. Berger: What about de-regulating legal services?

Mr. Stanbury: Ah, yes. Well, I am engaged in a study of that—the regulation of occupations generally.

You would be amazed at what we regulate in this country. Do you know that the Province of Alberta proudly regulates artificial insemination technicians, as well as doctors, lawyers, and 75 other trades and occupations? Now maybe there is a good argument; but one of the very interesting things about that form of regulation is that it is almost sought by the people who become subject to it. That alone is the basis for questioning why it should be there. And almost always it results in restrictions on entry, the raising of fees, the establishment of constraints on the forms of production. For example, the lawyers, for years, prevented advertising.

Mr. Berger: They still are, in most provinces. I think that B.C. is the only one where they allow it, right now.

Mr. Stanbury: That is easing up a little. I think Mr. Kane might be able to comment on that but it is my knowledge that it is easing up in a number of jurisdictions. Is that correct?

[Translation]

les petits agriculteurs—ce qui est un but très légitime que je ne remets pas nécessairement en question—nous créons des mines d'or pour les agriculteurs moyens et efficaces. Voulons-nous vraiment en arriver là? Avez-vous une idée de ce qui est en jeu?

La valeur actuelle, au Canada, des quotas établis pour les six produits soumis à la gestion des approvisionnements a été estimée à trois milliards de dollars. C'est une jolie somme, non? Nous parlons d'un revenu qui est imposé égal à environ 400 millions de dollars par année; si l'on reporte ce chiffre sur une base par producteur, on obtient de \$10,000 à \$60,000 par producteur, selon le genre de produit, etc. Est-ce vraiment ce que nous voulons?

Mais il y a un autre coût; cela n'est qu'une question de répartition . . .

Le président: Quelle est donc la solution?

M. Stanbury: Oh, la solution pourrait consister à établir un programme quelconque de subsides votées annuellement. Ensuite, si vous voulez subventionner les petits agriculteurs, il vous faut rédiger le chèque tous les ans. C'est bien différent, politiquement, de confier la tâche à un office de commercialisation qui, en taxant les consommateurs, facilite le processus de rédaction de chèque sur lequel vous n'êtes pas obligés de prendre un vote tous les ans. Je crois que c'est une des raisons pour lesquelles nous avons des offices de commercialisation; ils constituent, sur le plan politique, un instrument attrayant. Ce n'est pas un reproche que je vous fait. Tout ce que je dis, c'est que si j'étais à votre place, je ferais probablement la même chose.

Le président: Merci. J'en prends bonne note.

M. Berger: Que pensez-vous de la dé-réglementation des services juridiques?

M. Stanbury: Eh, oui. Bien, je travaille présentement à une étude sur la réglementation des professions en général.

Vous seriez étonnés de tout ce qu'on réglemente dans ce pays: Savez-vous que la province de l'Alberta réglemente fièrement les techniciens en insémination artificielle, ainsi que les médecins, les avocats et 75 autres corps de métiers et professions? Peut-être y a-t-il de bonnes raisons de le faire; mais ce qui est intéressant de noter, c'est que cette forme de réglementation est pratiquement sollicitée par les personnes mêmes qui lui sont éventuellement soumises. Cette réalité à elle seule justifie qu'on remette en question telle réglementation. Les conséquences sont presque toujours les mêmes; contingentement de la profession ou du corps de métiers, augmentation des cotisations, établissement de contraintes quant aux formes de production. Par exemple, les avocats ont pendant longtemps interdit toute publicité.

M. Berger: C'est toujours le cas, dans la plupart des provinces. Je pense que seule la Colombie-Britannique la permet actuellement.

M. Stanbury: Je crois qu'on est en train d'atténuer cette emprise dans plusieurs provinces. Peut-être M. Kane peut-il me corriger à ce sujet, mais c'est du moins l'impression que j'ai.

[Texte]

Mr. Kane: That is correct.

Mr. Stanbury: So, I am certainly willing to look at that very critically, as well, and challenge why we are going that far. I am not saying there is not a case there. You are darn right: I do not want anyone having the authority to call himself a brain surgeon, and going ahead and opening skulls; but it is a long way from that to the massive amounts of regulation.

For example, in British Columbia, the put a man in jail because he advertised lower prices for hairdressing services. Now, what is the social benefit being achieved by protecting society against price-cutting by hair-dressers?

The Chairman: Do we regulate more than the U.S.?

Mr. Stanbury: We certainly do not regulate any less, and I think that is the burden of the paper that we indicate.

For example, in a number of measures, the amount of direct regulation, that is the percentage of gross domestic product subject to price and/or output control, is about 29 per cent in Canada, 26 per cent in the United States. The difference I do not consider as terribly significant.

• 1455

Second, in terms of the regulatory effort, let us say expenditures as a percentage of the budget of the federal government and so on, this is substantially higher in Canada than it is in the United States. Now that may be a problem of economies of scale and the size of government, I do not know; but the difference is quite significant in that regard.

I think it is hopeless to try to count the pages of regulations and so on—on measure, the U.S. far outstrips us; but I do not think that is a very useful measure.

When you take a look at what is being regulated, everyone says: "Well, we have quite different histories; and we have a different constitutional structure", and so on. Yet what amazes me is the remarkable similarity with what is being regulated, how it is regulated, and even by what level of government it is being regulated. The coincidences are just overwhelming.

There are a few outstanding exceptions. The obvious one is that, federally, in the United States, they have the Securities and Exchange Commission to regulate in that area. Obviously, that is done provincially here—and so on. There are a few counter examples but the similarities, as I say, far, far outweigh the differences.

The Chairman: Can I just get back to the airlines? I just want a quick summary of your thoughts here. You feel that by de-regulating, the vast majority of consumers will have much lower airfares?

Mr. Stanbury: "Much lower" is a bit too strong. I would say that it will create forces which will drive airlines to be more efficient; it will result in some degree of restructuring of the

[Traduction]

M. Kane: C'est exact.

M. Stanbury: Alors je suis bien disposé à examiner cette question de plus près et à remettre en question les motifs qui nous poussent à aller si loin. Je ne prétends pas qu'il n'y a pas matière à réglementer, cependant. Je ne voudrais pas que n'importe qui s'improvise chirurgien du jour au lendemain et se promène à opérer tous et chacun. Mais de là à la quantité folle de règlements que nous avons, il y a toute une marge.

Par exemple, un homme a été condamné à faire de la prison parce qu'il avait annoncé des prix trop bas pour son salon de coiffure. Quel avantage social réalisons-nous en protégeant la société contre les coiffeurs qui coupent les prix?

Le président: Est-ce que nous réglementons plus que les États-Unis?

M. Stanbury: Certainement que nous ne réglementons pas moins; voyons-y de plus près.

Par exemple, si l'on établit l'ampleur de la réglementation directe comme un pourcentage du produit intérieur brut soumis au contrôle des prix ou de la production, au Canada on obtient 29 p. 100, tandis qu'aux États-Unis, il s'agit de 26 p. 100. La différence ne m'apparaît pas très significative.

Deuxièmement, si l'on considère l'effort consacré à la réglementation, les dépenses à ce chapitre, exprimées comme pourcentage du budget du gouvernement fédéral, sont pas mal plus élevées au Canada qu'aux États-Unis. Peut-être y a-t-il interférence de quelque facteur, les économies d'échelle, l'ampleur de l'appareil gouvernemental, je ne sais pas. Mais la différence est assez significative à cet égard.

Je pense que c'est peine perdue que d'essayer de compter les pages de règlements; les États-Unis nous dépassent largement à ce chapitre, mais je ne pense pas que ce soit un indice bien utile.

Si l'on regarde quels secteurs font l'objet de réglementations, tout le monde dit: Bien, nos histoires sont bien différentes; et notre structure constitutionnelle est bien différente, etc. Mais ce qui me frappe le plus, moi, c'est la grande similitude qui existe entre les deux pays quant à l'objet de notre réglementation, à son mode de fonctionnement et au palier de gouvernement qui en est chargé. Les coïncidences sont par trop remarquables.

Il y a cependant quelques exceptions notables, la plus évidente étant qu'aux États-Unis, à l'échelon fédéral, ils ont ce qu'ils appellent la *Securities and Exchange Commission*. Chez nous, cette fonction de réglementation relève des provinces, bien entendu. Il y a donc quelques différences, mais les similitudes sont de loin prédominantes.

Le président: Puis-je revenir aux compagnies aériennes? J'aimerais que vous traduisiez succinctement votre point de vue ici. Pensez-vous que la dé-réglementation aura pour effet de faire baisser beaucoup les tarifs pour la majorité des consommateurs?

M. Stanbury: «Baisser beaucoup», c'est peut-être aller un peu loin. Je dirais qu'une telle mesure créera des forces qui inciteront les compagnies aériennes à être plus efficaces. Il

[Text]

airline industry from the way it is now, it would provide more possibility of innovation; and I think, on balance, will result in lower fares.

The Chairman: What are we going to do about servicing the outposts? Where people do need some type of air transportation but it is not economic, who is going to pay for that?

Mr. Stanbury: Parliament. For example, certainly in the proposal that I have drafted, we suggest that provision be made that if a community is about to lose air services, that Parliament or the CTC could order it to carry on for six months and so on while Parliament studied the question and decided whether or not it wanted to offer a subsidy to see that that service carried on; and I see no reason why it should not subsidize that kind of service.

The Chairman: Who will pay for the airports?

Mr. Stanbury: Who will pay for the airports?

The Chairman: Yes.

Mr. Stanbury: Well, you can run it more or less the way you are running it now, with, essentially, a monopoly by the Department of Transport. There are a few municipal airports, as you know. You could, for example, increase the degree to which the airports are self-sustaining but I would ask you to take a look carefully at the distribution of revenues and expenditures. Many of the major airports in this country are already self-sustaining. There are a few outstanding white elephants that I think I could name, but that I think we all know, that put an enormous drain on the . . .

The Chairman: Je vais demander où sont les aéroports comme ça?

Mr. Stanbury: Mirabel is one.

The Chairman: Okay.

Howard, do you have a question?

Mr. Crosby (Halifax West): Well, I have to comment again. I do not want to keep picking you up on matters but I have to say, in honesty, that you confuse apples and oranges. User-pay is not part of the regulatory process, you know. When you remark on something like user-pay, are you talking about regulation process or are you talking about government policy?

Mr. Stanbury: Well, in a number of industries, the effect of the regulation is to engage in cross-subsidization. The airlines . . .

Mr. Crosby (Halifax West): Just stop there for a minute because, what has that got to do with the process of regulation?

Mr. Stanbury: Well, that is the outcome of the process of regulation. That is what I am suggesting to you.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes; but I mean that is a substantive matter. We are only dealing, basically, with procedural matters. Our goal is to set up a process or procedure that

[Translation]

s'ensuivra une certaine restructuration de l'industrie; il deviendra plus facile d'innover; en fin de compte, il devrait en résulter des tarifs plus bas.

Le président: Qu'allons-nous faire des services aux postes éloignés? Si un secteur donné de la population a besoin du transport aérien et que cela n'est pas rentable, qui paiera le note?

M. Stanbury: Le Parlement. Dans la proposition que nous avons déposée, nous suggérons que si une localité est sur le point de perdre les services aériens, le Parlement ou la CCT puisse ordonner que le service soit prolongé pour une période de six mois pendant laquelle le Parlement pourrait étudier le dossier de plus près et décider s'il veut ou non accorder des subsides pour assurer le service. Et je ne vois pas pourquoi il ne pourrait pas subventionner ce type de service.

Le président: Qui paiera pour les aéroports?

M. Stanbury: Qui paiera pour les aéroports?

Le président: Oui.

M. Stanbury: Ils fonctionneraient essentiellement de la même façon qu'actuellement, le Ministère des Transports exerçant le monopole. Il a quelques aéroports municipaux, comme vous le savez. On pourrait, par exemple, augmenter la mesure dans laquelle les aéroports sont autofinancés, mais je vous suggère d'abord d'examiner attentivement la répartition des revenus et dépenses. Un grand nombre des aéroports majeurs de ce pays sont déjà autofinancés. Il y a quelques éléphants blancs notables qu'on pourrait nommer, ce n'est un secret pour personne, lesquels représentent un fardeau immense . . .

Le président: Je vais demander où sont les aéroports, comme ça?

M. Stanbury: Mirabel en est un.

Le président: D'accord.

Howard, avez-vous une question?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Eh bien, je dois faire un commentaire une fois de plus. Ce n'est pas que je veuille constamment critiquer, mais je dois dire, en toute honnêteté, que vous mêlez les pommes avec les oranges. Ce principe de l'utilisateur qui paie n'est pas incorporé dans la réglementation, vous savez. Lorsque vous faites allusion à ce principe, par exemple, parlez-vous du processus de réglementation ou de la politique du gouvernement?

M. Stanbury: Eh bien, dans un certain nombre d'industries, l'effet de la réglementation consiste à recourir à ce qu'en anglais on appelle «cross-subsidization», qui consiste à faire payer la note par un groupe autre que celui qui bénéficie réellement d'un service. Les compagnies aériennes . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Un instant, s'il vous plaît. En quoi cela est-il relié au processus de réglementation?

M. Stanbury: C'est précisément le résultat de la réglementation. C'est ce que je suis en train de vous expliquer.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui; mais c'est toute une question en soi. Nous ne traitons, au fond, que de questions de procédures. Notre objectif consiste à établir un processus ou

[Texte]

will create a situation in which regulations would be better legislated.

Mr. Stanbury: Well, one of the things you might want to consider . . .

• 1500

Mr. Crosby (Halifax West): Whether you incorporate in your regulations a cross-subsidization or a user-pay, that is a policy decision. That is totally divorced from the concerns of this committee, as I see it. I may disagree with other members of the committee—I am certainly not afraid to do that; let me make that clear—but I do not see that as our concern at all, though I have my own views on user-pay.

There is another thing that you brought in which I have to raise, and that is that we are basically talking about government regulation. You brought in the whole professional field and occupational field which is quite a different kind of government regulation. You can agree or disagree on that.

The law profession: I am a lawyer; I do not care if the law profession is regulated or just simply let go. It has a historic note; it was conceived and perceived that some ground rules should apply to that particular activity and it grew up in that way; but in fact, the regulation of lawyers has nothing to do with the Government of Ontario or the Government of Nova Scotia, and I think you will find the same with all of the occupations you have referred to.

If there were a public move to de-regulate the law profession, I think the government might respond to it; but I do not see that as an area of our concern.

Mr. Stanbury: Well, it is certainly not an area of federal jurisdiction, I am not suggesting that; but I think you are mistaken when you say, or imply, as I think that you do, that it is "self-regulated". In fact, behind the self-regulation is a provincial statute; that is what gives it effect and force.

Mr. Crosby (Halifax West): That is true.

Mr. Stanbury: So the rules of the game go back to provincial legislation; and these groups, one after another, troop quite regularly to the steps of the provincial legislature and say, "We want to become occupationally regulated".

Mr. Crosby (Halifax West): Yes, but you have to attach some meaning to the term "government regulation".

Mr. Stanbury: But it is. A provincial legislature is government.

Mr. Crosby (Halifax West): Ha! I have got you this time, because I happen to be a member of the Ontario bar and the Law Society of Upper Canada has increased dramatically over the past few years the fee payable by nonresident lawyers, I

[Traduction]

une procédure qui permettrait, en somme, de mieux légiférer en matière de réglementation.

M. Stanbury: Une des choses que vous voudrez peut-être examiner . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Que vous incorporiez dans votre réglementation un mécanisme de subventions indirectes ou ce principe de faire payer l'utilisateur d'un service, au fond, c'est une question de politique. Ce n'est pas du tout à ce genre de préoccupations que le comité doit s'arrêter, d'après moi. Il se peut que je sois en désaccord avec les autres membres du comité—je ne crois pas être en désaccord, que ce soit clair—mais je ne crois pas que nous devrions nous arrêter à ces questions, bien que j'aie mon propre point de vue sur la question.

Il faut que je soulève un autre aspect de votre intervention, à savoir que nous parlons fondamentalement de réglementation gouvernementale. Vous avez parlé de réglementation professionnelle, ce qui est une forme bien différente de réglementation gouvernementale. On peut très bien être d'accord ou pas là-dessus.

Vous avez fait allusion au barreau; je suis moi-même avocat, et cela m'est entièrement indifférent qu'on réglemente la profession ou qu'on la laisse voguer seule. C'est une profession qui a des antécédents historiques; on a cru bon, au début, d'établir certaines règles fondamentales pour orienter la profession, qui a évolué dans ce sens. Mais de fait, la réglementation du barreau n'a rien à voir avec le gouvernement de l'Ontario, ni avec le gouvernement de la Nouvelle-Écosse, et je pense que c'est la même chose pour toutes les professions que vous avez mentionnées.

S'il se constituait un mouvement public pour demander le dé-réglementation du barreau, peut-être que le gouvernement réagirait de quelque façon; mais je ne vois pas qu'il y ait là matière à préoccupation.

M. Stanbury: Eh bien, ce n'est certes pas un domaine de compétence fédérale; ce n'est pas ce que j'ai laissé entendre; mais je crois que vous avez tort de suggérer, comme vous le faites à mon avis, que la profession est «autoréglementée». En fait, derrière cette «autoréglementation» se trouve une loi provinciale qui lui donne toute sa force et son effet.

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est vrai.

M. Stanbury: Alors les règles du jeu sont dictées par les lois provinciales; et ces groupes s'attourent régulièrement, les uns après les autres, devant les assemblées législatives des provinces pour demander qu'on les réglemente.

M. Crosby (Halifax-Ouest): D'accord, mais vous devez qualifier ce que vous entendez par «réglementation gouvernementale».

M. Stanbury: Mais je le fais. Une assemblée législative provinciale, c'est un gouvernement.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ha! Je vous ai cette fois-ci! Je suis membre, voyez-vous, du barreau de l'Ontario et la Law Society of Upper Canada a augmenté de façon dramatique, ces dernières années, la cotisation payable par les avocats non

[Text]

think quite unfairly, because while the expenses of operation—and the Chairman will enjoy this—have gone up considerably, it has no bearing on the activities of nonresident members of the society. So while it may be appropriate to raise the fees for resident lawyers, it, to me, is unfair and inappropriate to raise the fees for nonresident lawyers.

Now, do you think I can interest anybody in the Government of Ontario in that problem? The answer is, no. They say, "Listen, you are in the law society, and you settle it." So I do not see why you . . .

Mr. Stanbury: No, but one of the reasons why the law society can impose that on you and prevent you from practising without paying that fee is that there is a statute or statutes standing behind it.

Mr. Crosby (Halifax West): I realize that.

Mr. Stanbury: Maybe you just do not have enough of a political constituency to cause that to be an issue for the Ontario legislature.

The Chairman: I would suggest that you complain to your member of Parliament.

Mr. Berger.

Mr. Berger: Mr. Stanbury, we have been looking primarily at the process of government regulation and because the area of government regulation is such a vast topic we just wanted to focus in on the process. Can you identify any limitations or pitfalls that we should keep in mind?

Mr. Stanbury: Well, when you try to install new systems of procedure in regulation, a couple of points, I think, are worth nothing. First, when you are looking at the SEIA or the RIAS process, and at program evaluation, you have to recognize that they have, by and large, a fairly limited focus, and that is what makes some people rather uncomfortable with it; and that is that the focus is, by and large, on economic efficiency, although that is much more important for, say, SEIA than it is for the program evaluation periodically.

Part of the difficulty, of course, is that there is not much of an organized constituency pressing for improvements in economic efficiency. There are, however, large numbers and groups pressing Parliament for hand-outs, protections, subventions, deals and other kinds of transfers to redistribute income in their favour. Now, you are perfectly familiar with that.

I think, in terms of the procedure reforms that you are thinking about, for example, suggestions 8 to 15 of your discussion paper which envisage a broader role for Parliament—you are obviously aware of some of these but let me go through them—there already is a high burden on MPs. Could they really handle more, and what would they have to give up in order to spend more time scrutinizing regulation?

The Chairman: Elections.

[Translation]

résidents, ce qui est tout à fait injuste d'après moi, car si les dépenses d'exploitation—le président se réjouira—ont augmenté considérablement, cela n'a rien à voir avec les activités des membres non résidents du barreau. S'il est peut-être indiqué d'augmenter les cotisations des avocats résidents, il m'apparaît au contraire inapproprié d'augmenter la cotisation des avocats non résidents.

Maintenant, croyez-vous que je pourrais un instant intéresser le gouvernement de l'Ontario à ce problème? La réponse est non. On me répondra: «Vous faites partie du barreau; réglez vos affaires avec lui.» Alors je ne vois pas pourquoi vous . . .

M. Stanbury: Non, mais une des raisons pour lesquelles le barreau peut vous imposer cela et vous empêcher de pratiquer si vous ne payez pas votre cotisation, c'est qu'il s'appuie sur une ou des lois.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'en suis bien conscient.

M. Stanbury: Peut-être n'avez-vous pas suffisamment d'appuis politiques pour en faire une cause qui intéresserait l'assemblée législative de l'Ontario.

Le président: Je vous suggère de vous plaindre à votre député.

Monsieur Berger.

M. Berger: Monsieur Stanbury, nous avons avant tout examiné le processus de la réglementation gouvernementale et comme il s'agit d'un domaine aussi vaste, nous voulons nous arrêter uniquement au processus comme tel. Pourriez-vous identifier certaines limitations ou certains pièges qui devraient retenir notre attention?

M. Stanbury: Bien, lorsque vous cherchez à introduire de nouveaux mécanisme de fonctionnement en matière de réglementation, il faut tenir compte de quelques facteurs. Premièrement, si l'on prend le SEIA ou le RIAS, ou encore l'évaluation de programmes, il faut reconnaître qu'il s'agit là de processus dont le champ d'action est assez limité, ce qui fait que tant de gens s'en préoccupent; cela tient au fait que, grosso modo, l'accent est surtout sur l'efficience économique, bien que cela soit beaucoup plus important dans le cas du SEIA que dans celui de l'évaluation périodique des programmes.

La difficulté réside en partie dans le fait qu'il n'y a pas beaucoup de pression politique en vue d'améliorer l'efficience économique. Mais de nombreux groupes font des pressions sur le Parlement en vue d'obtenir des subvention, des concessions, des traitements de faveur, etc., ce qui se résume à une redistribution du revenu en leur faveur. C'est une situation qui ne vous est pas étrangère.

Pour ce qui est de la réforme des procédures à laquelle vous pensez, prenons les suggestions 8 à 15 de votre document de discussion, lesquelles envisagent un rôle élargi pour le Parlement. Vous êtes évidemment au courant de certaines d'entre elles, mais permettez-moi de les parcourir. Les députés sont déjà accablés de travail; pourraient-ils en prendre davantage et que devraient-ils mettre de côté pour pouvoir consacrer plus de temps à examiner les règlements à la loupe?

Le président: Les élections.

[Texte]

Mr. Stanbury: That is a very pragmatic comment, sir.

Second: if you had greater parliamentary involvement, would it not simply constitute a direct threat to the Cabinet and the bureaucracy's monopoly over information, and particularly on the initiation of legislation? I think it could create more tensions in the system—this is not to say that they should not be challenged but I think that it clearly would result in a modest degree of structural change in our cabinet government.

• 1505

Third: you have to ask what incentives are created for individual MPs to press for the kinds of regulatory reform, for example, that I am advocating, or that you may have discussed with other witnesses? Is there really a political payoff in terms of support for re-election in doing that?

What about the role of the committees? In a system of cabinet government, it seems to me that committees can inform, they can raise issues, they can demand changes; but only the government of the day can legislate. And is it not possible that parliamentary committees could be very frustrated in their inability to move the government of the day in the direction that it sees fit? So in discussing some of these, I think you have to be cognizant of the fact that we are asking some fundamental questions about the parliamentary system itself.

On the other hand, I think the key element of all of the procedural reforms that you have been discussing is the disclosure, in a formal way, of more information—more detailed information on costs and benefits, the distributional implications and the other aspects of regulation. It is there, I think, wherein resides the hope for institutional change and the improvement of public decision-making.

I think that such information will be a form of discipline on regulators and on politicians to justify why additional intervention should be undertaken, particularly when many of those interventions amount to a form of redistribution of income. I want to emphasize that I am not against the redistribution of income necessarily but that regulation is often a silent method, rather than one which has the full approval of Parliament, in terms of its regular procedures of taxing and expenditure.

On balance, however, I really want to be clear and on the record that, with very few exceptions, I endorse the reforms suggested by the committee in its discussion paper.

Mr. Berger: There is something that maybe you did not touch on. I understand that Professor Rhéal Courville has questioned the emphasis given by the Economic Council to procedures such as cost benefit analyses, new regulations and evaluations of existing regulatory programs. Would you care to comment on this point?

Mr. Stanbury: I think his criticisms are worthy of analysis. The central point, I think, that Professor Courville is making is this; that unless you change the incentives of the main actors in the regulatory game, you are unlikely to change the process

[Traduction]

M. Stanbury: Voilà un commentaire bien pragmatique, Monsieur le Président.

Deuxièmement, si votre participation parlementaire devait être accrue, cela ne constituerait-il pas une menace pour le Cabinet et le monopole qu'exerce la bureaucratie en matière d'information, notamment en ce qui a trait à l'amorce des projets de loi? Je crois que cela créerait plus de tensions dans le système... ce qui n'implique pas qu'on ne doit pas les remettre en question, mais il en résulterait un changement sensible de notre forme de gouvernement axé sur le Cabinet.

Troisièmement, il faut se demander quelles incitations sont créées pour les députés pour qu'ils fassent les pressions nécessaires en vue d'obtenir les réformes que, par exemple, je préconise ou dont vous avez discuté avec d'autres témoins. Cela en vaut-il la peine, à leurs yeux, sur le plan électoral?

Qu'en est-il du rôle des comités: Dans un système de gouvernement axé sur le cabinet, il me semble que les comités peuvent informer, soulever des questions, exiger certains changements; mais seul le gouvernement en place peut légiférer. N'est-il pas possible que le comité parlementaire soit très désappointé de ne pouvoir convaincre le gouvernement d'adopter les mesures qu'il juge opportunes? Je soulève la question pour illustrer qu'au fond nous posons par le fait même des questions fondamentales au sujet du système parlementaire comme tel.

En revanche, je crois que l'élément clé de toute la réforme des procédures dont vous discutez réside dans la divulgation, et ce, de façon officielle, d'une information plus détaillée sur les coûts et bénéfices, les répercussions par rapport à la distribution et les autres aspects de la réglementation. C'est là, à mon avis, que réside l'espoir d'en arriver à un changement institutionnel et d'améliorer la prise de décisions dans le domaine public.

Cette information, je pense, imposera une certaine discipline aux organismes de réglementation et aux hommes et femmes politiques, qui devront alors justifier toute nouvelle intervention, notamment lorsque ces interventions se résument à redistribuer autrement les revenus. Je tiens à souligner que je ne m'oppose pas forcément à la redistribution du revenu, mais au fait que la réglementation est souvent utilisée discrètement, sans la pleine autorisation du Parlement, pour imposer régulièrement ses taxes et dépenses.

Au bout du compte, cependant, je veux qu'il soit bien compris que j'endors, à quelques exceptions près, les réformes proposées par le comité dans son document de discussion.

M. Berger: Il y a un autre point que peut-être vous n'avez pas traité. Je crois comprendre que le professeur Rhéal Courville a mis en doute l'accent mis par le Conseil économique sur des mécanismes comme l'analyse coûts-bénéfices, certains nouveaux règlements et l'évaluation faite de règlements existants. Pourriez-vous faire quelques commentaires à ce sujet?

M. Stanbury: Je pense que ses critiques valent qu'on arrête. Le point central que le professeur Courville soulève, à mon avis, est le suivant: à moins que vous ne changiez les facteurs d'incitation qui touchent les principaux intervenants en

[Text]

of regulation and thereby change the outcomes under regulation.

For example, let us take a look at the beneficiaries of regulation and who pays the bill. If the beneficiaries are concentrated, as I have suggested, and the payers are diffuse and unorganizable, it is quite possible for a small group of people to use the powers of the state for private advantage, and they will continue to be able to do so. The incentives still are there to do that.

Politicians face a difficult problem. What gains political support may have absolutely nothing to do with economic efficiency or any of these other broadly defensible and desirable goals.

From the point of view of the regulator or the bureaucrat, it is my understanding that their advancement in the system of government is associated with the expansion of government much more closely than it is with its contraction. How many deputy ministers are going to get promoted or get a large rise in pay from asking and systematically cutting their departments in half?

Finally, there is a whole group of people that might be described as hangers-on and they make a large amount of money sometimes from the fact that we have regulation, as it is their job to act as gatekeepers and facilitators of what is otherwise a very complex process.

What I am suggesting you must do is examine what are the stakes and who the players are before you determine whether any reform will work.

Regulations have created a huge class of beneficiaries and it is reasonable to suppose that they will seek to protect their investment. They will fight very hard because threats to reduce one's current stock of wealth will be more vigorously repelled than threats which would reduce the present value of the growth of that wealth in the future. Those capable of utilizing the political system for private gain are also likely to be most capable of using the same system to stop regulatory reform if it threatens their entrenched position.

The result is that true de-regulation will be a battle fought in the political arena and require very hard choices by political leaders.

• 1510

To put it very crudely, government has become an enormous economic trough at which all of us feed at one time or another. Some feed more voraciously than others but we all find it in our interest to try to use the state for individual or group gains, even at the expense of society as a whole. As David Lewis has reminded us, there are both corporate and individual welfare bums. I am going to suggest to you that it is going to be very, very difficult to wean people away from regulation because they find in many instances that it provides benefits, not simply burdens as you have been led to suggest.

[Translation]

matière de réglementation, il est peu probable que vous réussissiez à modifier le processus de la réglementation et, forcément, les résultats de la réglementation.

Prenons, par exemple, les bénéficiaires de la réglementation et voyons qui paie la note. Si les bénéficiaires sont concentrés, comme je l'ai laissé entendre, et que ceux qui paient la note sont plutôt dispersés et non organisés, il est très possible qu'un petit groupe de personnes se servent des pouvoirs de l'État à leur avantage, et ils continueront de le faire. Les incitations sont encore là pour qu'ils continuent.

Quant aux hommes et femmes politiques, ils doivent faire face à une situation difficile. Les actions qui peuvent leur amener des appuis politiques ont souvent rien à voir avec l'efficacité économique ou tous ces objectifs généraux louables et justifiables.

Du point de vue de l'organisme de réglementation ou du bureaucrate, je crois comprendre que l'avancement de ces personnes dans le système tient à l'expansion du gouvernement beaucoup plus qu'à la réduction de ses effectifs. Combien de sous-ministres seront promus ou verront leurs traitements augmentés s'ils persistent à demander qu'on réduise leurs ministères de moitié?

Enfin, il y a tous ceux qu'on pourrait qualifier de dépendants ou de parasites du système en raison des larges sommes d'argent qu'ils font du fait que nous avons des règlements, puisque c'est à eux que revient cette fonction de facilitateur dans un système qui autrement serait très complexe.

Ce qu'il faut que vous fassiez, à mon avis, c'est d'examiner attentivement quelles sont les règles actuelles du jeu, qui sont les intervenants et quels sont leurs intérêts, et ce, avant même de vous poser la question si telle réforme fonctionnera ou pas.

La réglementation a créé une classe importante de bénéficiaires et il est raisonnable de supposer qu'ils voudront protéger leurs intérêts. Ils vont rétorquer vigoureusement car toute tentative en vue de réduire leurs richesses actuelles sera combattue avec plus de vigueur qu'une menace de réduire éventuellement la croissance de cette richesse à l'avenir. Ceux qui sont en mesure d'utiliser le système politique à leur avantage personnel sont aussi ceux qui sont le plus capables d'utiliser le même système pour faire échec à la réforme de la réglementation si celle-ci menace leurs privilèges acquis.

Par conséquent, la vraie dé-réglementation sera débattue dans l'arène politique et les chefs politiques seront appelés à faire des choix très difficiles.

Caricaturons un peu la situation, si vous le voulez. Le gouvernement est devenu une espèce d'auge économique où chacun d'entre nous se nourrit de temps à autre. Certains sont plus voraces que d'autres, mais tous, nous cherchons à utiliser l'État pour obtenir des gains personnels ou de groupe, parfois même aux dépens de la société dans son ensemble. David Lewis, avec sa fameuse expression de «welfare bums», nous rappelait qu'il y a des profiteurs aussi bien chez les sociétés que parmi les particuliers. Je crois qu'il sera en effet très difficile de «sevrer» les gens de leur attachement à la réglemen-

[Texte]

There are also technical reasons why it will be very difficult to reform. There is the problem that much regulatory form is a public good and it is hard to get people to recognize that—and, more important, to be able to act upon it.

How will the unorganized get organized? How will the broadly-based consumer interest, the diffuse interest, ever be able to represent themselves adequately to try to achieve those kinds of benefits that we would like to talk about.

And finally, I would suggest to you that, historically, if you are going to talk about extensive de-regulation, you are going to ask for a major shift in the attitudes of most Canadians in terms of how they perceive government.

Specifically, I would suggest that regulatory reform will require Canadians, first, to increase their belief in the efficacy of competitive market forces as opposed to the ability of government officials or regulators to plan, to co-ordinate and to control the actions of both public and private enterprises in this country. Secondly, Canadians will have to accept the fact that certain market failures are more costly to correct by government regulation than they are to tolerate. The choice, I want to suggest to you, is not between a badly-functioning market and a well-functioning regulatory regime, it is between imperfect markets and imperfect regulation and government intervention. And thirdly, Canadians will have to recognize that much regulation is aimed at protecting and enhancing the position of producer groups at the expense, often, of unorganized and diffuse consumer groups.

That is why the challenge of regulatory reform will be so difficult to meet.

The Chairman: Could I ask you some questions, getting back to regulatory agencies.

We have talked about the appointment process and you have made some suggestions to us. How do you feel about the relationship between Cabinet and a regulatory agency or board, first of all, in terms of the right of any person to appeal a decision from CTC and the CRTC to Cabinet? Secondly, I would like to ask you whether policy directives, as we have suggested in our suggestion 17, should be made from Cabinet to the agency.

Mr. Stanbury: On the question of appeal, I essentially concur with the position indicated in the Economic Council's interim report, namely that the basis for appeal ought to be very sharply limited; and in particular, you should substitute the idea of a policy directive for Cabinet appeals. Now, this is a value choice and obviously my opinion on this is one opinion among many.

I am a bit disturbed by a couple of points in the draft paper, if I may refer to that. When we look at your suggestion number 17 on page 17 of the report, we see it suggests that:

[Traduction]

tation, car nombreux sont ceux qui en retirent des avantages; il n'y a pas que des perdants comme on a pu vous le laisser entendre dans bien des cas.

La réforme de la réglementation se butera aussi à des obstacles purement techniques. Il y a ce problème que la réglementation est en grande partie un bien public et qu'il est difficile d'en convaincre les gens—encore plus difficile d'en venir à modifier cette réglementation.

Comment les intéressés non organisés s'organiseront-ils? Comment les consommateurs dispersés, ceux dont les intérêts sont éparés en viendront-ils à faire valoir leurs intérêts en vue d'essayer d'obtenir le genre de bénéfices dont on voudrait parler.

Enfin, et je situe ce commentaire sur le plan historique, si vous voulez parler de dé-réglementation sur une grande échelle, il vous faudra en venir à convaincre la plupart des Canadiens de modifier leur perception du gouvernement.

Plus précisément, la réforme de la réglementation exigera des Canadiens, premièrement, qu'ils fassent davantage confiance à l'efficacité des forces du marché qu'à la capacité des fonctionnaires du gouvernement ou des organismes de réglementation, pour planifier, coordonner et contrôler les actions des entreprises publiques et privées de ce pays. Deuxièmement, les Canadiens devront accepter qu'il est plus coûteux de corriger certaines lacunes du marché que de les tolérer. Le choix à faire n'est pas entre un marché boiteux et un régime de réglementation efficace, mais entre un marché imparfait et une intervention imparfaite du gouvernement en matière de réglementation. Et troisièmement, les Canadiens devront reconnaître que beaucoup de règlements visent à protéger et à améliorer le sort de groupes de producteurs aux dépens, très souvent, de groupes de consommateurs dispersés et non organisés.

Voilà pourquoi la réforme de la réglementation est un défi qui ne sera pas facile à relever.

Le président: J'aimerais vous poser quelques questions au sujet des organismes de réglementation.

Nous avons parlé du mécanisme de nomination et vous nous avez présenté certaines suggestions. Que pensez-vous des rapports qui devraient exister entre le Cabinet et l'organisme ou office de réglementation? Que pensez-vous du droit de tout individu d'en appeler au Cabinet d'une décision rendue par le CCT ou le CRTC? Deuxièmement, j'aimerais savoir si vous pensez que les directives en matière de politiques devraient être préparées par le Cabinet à l'intention des organismes; c'est ce que notre suggestion 17 préconise.

M. Stanbury: Pour ce qui est des appels, je suis essentiellement d'accord avec la position prise par le Conseil économique dans son rapport provisoire, notamment qu'il importe de délimiter très clairement les fondements d'un appel; plus précisément, il faudrait substituer le principe d'une directive politique pour les appels devant le Cabinet. C'est un choix qui en vaut un autre et le mien n'est qu'une option parmi bien d'autres.

Quelques points du document de discussion me laissent un peu perplexe, et j'aimerais m'y arrêter un instant. Prenons votre suggestion 17, à la page 17, par exemple:

[Text]

All relevant legislation should contain a provision empowering the Governor in Council to issue, by order, policy directives that modify, change or vary the policy established in the legislation.

Well, part of the problem, as I understand it in my study of regulation, is that much of the policy is not contained in the regulation itself or in the statute; and if it is, then I would suggest that if you want really to change the statute, the place to do that is in Parliament rather than by the fiat of the Cabinet. So I think that the two issues should be separated.

If it is a policy that has developed over time, outside the statute and its regulations, then I think it is quite appropriate for policy directives to be issued, and I think the procedure suggested by the Council, which would incorporate the possibility of public hearings and so forth, is the one that would be the most desirable. So I would slightly modify what you suggest here.

The Chairman: Let me go back to a specific example dealing with one of these fields, first of all. Why should the Cabinet not have had the power to upset the CTC on the Eastern Provincial Airways versus CP bid for routes from Halifax to Toronto?

Mr. Stanbury: Well, again, it is a value judgment. In my opinion, the way it operates, effectively, is that Cabinet makes policy *ex post* by reason of Cabinet appeal; but it is also a very awkward way of doing it in the sense that I am not sure what the message that the CTC should receive as a result of having that decision altered—or varied, as they say: I am not sure what the policy implications of that are. There was no statement, for example, which said that the CTC did a very good job according to the criteria established as the policy of the government; however, the government has decided that it wishes to launch a new policy and this policy is thus and so, and therefore we are changing the decision of the CTC. That is not what it said; it just simply said, “We are varying it and here is the result”.

• 1515

I do not know how I would interpret, if I were sitting on the CTC, what the meaning of that Cabinet decision was. Now if the Cabinet decision gave reasons and signalled very clearly, then I think I would find it much more acceptable. Similarly, if there were some procedural deficiencies—to use the term of Professor Janisch—followed in the process of establishing Cabinet appeals, I would also feel much more comfortable.

I am afraid that I think that a case could be . . .

The Chairman: Well, I could make the case to you this way. Cabinet: that is politics, it is Parliament, it is responsible to the people. If we take into consideration the very broad range of political considerations, maybe the mandate given to a board or agency is too small in certain cases. Maybe they were just hypothetically dealing with efficiency; maybe Cabinet felt that supporting regional airlines was far more important. Now, is that not the proper type of decision that should be made by the

[Translation]

Tout texte de loi devrait autoriser expressément le Gouverneur-en-conseil à ordonner, par décret, qu'une directive ou politique soit modifiée au moyen de la directive ou politique qu'il décrète.

A ma connaissance, le problème tient dans une large mesure au fait que les politiques ne sont pas contenus dans la réglementation proprement dite ou dans le texte de loi; et si c'est le cas, alors je pense que si vous voulez réellement modifier la loi, c'est plutôt par le Parlement qu'il faut passer, et non le Cabinet. Les deux aspects de la question doivent être tenus séparés.

S'il s'agit d'une politique qui a évolué avec le temps, à l'extérieur des textes de loi ou de la réglementation, alors il m'apparaît tout à fait approprié de procéder par directives; le mécanisme proposé par le Conseil, et prévoyant des audiences publiques, etc., me semble le plus souhaitable. Ainsi je modifierais un peu ce que vous suggérez dans votre document.

Le président: Permettez-moi d'apporter un exemple concret ayant trait à l'un de ces domaines. Pourquoi le Cabinet n'aurait-il pas pu intervenir auprès de la CCT relativement au choix entre *Eastern Provincial Airways* et le CP pour le transport aérien entre Halifax et Toronto?

M. Stanbury: C'est un jugement de valeur une fois de plus. A mon avis, la façon de procéder efficacement, c'est que le Cabinet établisse une politique rétroactivement à la suite d'un appel interjeté; mais c'est aussi une façon assez gauche de procéder, en un certain sens, puisque j'ignore quel message l'on communique à la CCT après avoir ainsi modifié sa décision. Je ne suis pas sûr des répercussions qu'un tel geste peut avoir sur les politiques. On n'a pas affirmé, par exemple, que la CCT avait fait du bon travail d'après les critères établis et traduisant la politique du gouvernement; que le gouvernement a décidé d'introduire une nouvelle politique, qui est la suivante, ce qui fait que nous modifions la décision de la CCT. Ce n'est pas ce qu'on a dit. On a simplement dit qu'on y apportait une «variation».

Si je siégeais à la CCT, je ne sais trop comment j'interprétera la décision du Cabinet. Je sais que je la trouverais beaucoup plus acceptable si elle s'accompagnait de raisons explicitement énoncées. De même, si les appels au Cabinet suivaient certaines règles de «décence»—pour employer une expression du professeur Janisch—je trouverais la situation beaucoup plus acceptable.

Je crains que l'on pourrait très bien faire valoir . . .

Le président: On pourrait, si vous le voulez, exposer la situation comme suit. Le Cabinet: c'est une question politique, c'est le Parlement qui est en cause, c'est lui qui est redevable à la population. Si l'on prend en considération toute la gamme des facteurs politiques en cause, peut-être le mandat accordé à un organisme est-il trop restreint dans certains cas. Peut-être la Commission ne tenait-elle compte de l'efficacité économique que d'un point de vue hypothétique. Le Cabinet était peut-être

[Texte]

parliamentarians who are accountable to their people at the next election?

Mr. Stanbury: Absolutely. But then you have also set up an elaborate system of regulation, with vast public hearings, with very careful testimony, cross-examination and so forth. Why, if the government feels that those factors that you mentioned ought to be taken into account, does it not either simply direct the result of the agency when the issues become public and are known—and that application, by the way, from CP Air was on record for months and months and months, so that it was no secret or instant problem—why does it not simply, in advance, either direct the result, and therefore be very clearly accountable—a priority to the people—or second, why does it not announce the policy and have the hearings held on it in that way?

I still say that it is extremely hard for the CTC to interpret the information on the Cabinet appeal. So, on one hand, it wants to be accountable, but it only wants to be accountable under some conditions.

The Chairman: But, you see, there are not that many appeals, just looking at it practically. Most people accept a decision. It is only the very rare point that goes to the Cabinet, and it is only very rarely that they do intervene. So it is . . .

Mr. Stanbury: A sort of safety valve?

The Chairman: Not a safety valve: it is a fairly efficient means. You are accountable to the whole public for that decision you have made. It is not judicial process—do not make any bones about it: it is political.

Mr. Stanbury: Yes, but we also know that elections do not happen on a weekly basis but, perhaps, every three to five years; and the agenda, by the time you get there, is enormous. That one, that particular one, will be long lost along with hundreds of other issues that have come up.

The Chairman: Do you think CP will forget about it?

Mr. Stanbury: Well, I suspect CP will not forget about it, but that would only be one of hundreds of other issues that the voters will have to face and weigh and assess; so that there is not much of a direct connection between the Cabinet's decision then and putting their necks on the line five years or four years hence. Ultimately, of course, it *is* an imperfect system, and that is the way it works; but I want to suggest to you that there are alternatives that the Cabinet might have used which would be more valuable to the agency in making its future decisions. I have no objection to them doing it as long as they give signals, good feedback, to the agency.

Mr. Kane: Could I just ask a question. Supposing that in that case, Dr. Stanbury, the Cabinet, in advance of the hearing, had said that the policy of the Government of Canada was

[Traduction]

d'avis qu'il était beaucoup plus important de soutenir les compagnies aériennes régionales. Maintenant, ne croyez-vous pas qu'il s'agit d'une décision tout à fait indiquée pour des parlementaires qui devront répondre de leur mandat lors des prochaines élections?

M. Stanbury: Absolument, mais vous vous trouvez alors à mettre en branle un système élaboré de réglementation faisant appel à des audiences publiques, à la comparution de témoins, à des contre-interrogatoires, etc. Si le gouvernement estime qu'il faut tenir compte des facteurs que vous mentionnez, pourquoi alors n'ouvre-t-il pas son jeu devant l'organisme, d'une part, et la population, d'autre part? Pourquoi, s'il est vraiment redevable à la population, ne pas procéder publiquement puisque la demande du CP était d'ailleurs connue depuis des mois? Ou encore, il aurait pu simplement annoncer sa politique et appeler des audiences publiques par la suite.

Je le répète: il n'est pas facile pour la CCT d'interpréter l'information fournie au sujet de la décision du Cabinet. Celui-ci veut être redevable de son administration, mais il veut l'être uniquement dans certaines conditions.

Le président: Mais enfin, il n'y a pas tant d'appels que cela, en somme. La plupart des gens se rangent derrière une décision. C'est très rare qu'on fasse appel au Cabinet, et c'est aussi très rare qu'il intervient comme tel. Alors . . .

M. Stanbury: C'est une espèce de valve de sécurité, quoi?

Le président: Non, pas une valve de sécurité; c'est un mécanisme relativement efficace. Vous devez répondre de votre décision devant toute la population. Cette décision n'a rien de judiciaire, ne nous leurrons pas; elle est purement politique.

M. Stanbury: D'accord, mais nous savons aussi que les élections n'ont pas lieu à toutes les deux semaines, mais plutôt à toutes les trois ou cinq années; et lorsqu'arrive ce temps privilégié, l'ordre du jour est passablement chargé. Cette fameuse question sera alors diluée parmi une centaine d'autres questions qui ont pu surgir.

Le président: Pensez-vous que le CP va oublier cette décision?

M. Stanbury: Je soupçonne qu'effectivement, il ne l'oubliera pas, mais ce sera une question seulement parmi une centaine d'autres qui pourront être soulevées devant les électeurs. Ce qui revient à dire qu'il n'y pas un rapport direct entre la décision du Cabinet et le fait qu'il devra en répondre quatre ou cinq ans plus tard. A la limite, il faut accepter que ce soit un système imparfait et qu'il fonctionne de cette façon; par contre, il me semble à moi que le Cabinet aurait pu trouver d'autres moyens pour faire valoir son point de vue et qui auraient été plus utiles à l'organisme dans les décisions futures qu'il sera appelé à prendre. Je ne m'oppose pas à son intervention pourvu qu'on fournisse une explication claire à l'organisme de réglementation.

M. Kane: Puis-je poser une question? Supposons un instant, monsieur Stanbury, que le Cabinet—avant même les audiences—affirme que la politique du gouvernement du Canada est

[Text]

to encourage regional airlines at the expense of the mainline carriers, and the CTC, in the end, arrived at the same decision and gave a licence to CP Air, what would you do in terms of the Cabinet having the ultimate responsibility for policy direction and yet the CTC deciding in a manner inimical to that policy direction?

Mr. Stanbury: Oh, I do not have any doubt but that the supremacy has to rest ultimately with the Cabinet.

Mr. Kane: But if, under your scheme, as I understand it, you have policy direction in advance of the hearing, you do not then have Cabinet appeal: you are abolishing the Cabinet appeal.

Mr. Stanbury: But the way you phrased it, Mr. Kane, was pretty generally taking into account regional airlines. That is quite different than to say, "We think, in this particular case, that we wish to direct the result", or to be very specific as to the weight to be given or additional factors to be considered, and so on. You are drawing a fine line between, sort of pre-deciding and enunciating some general policy.

Mr. Kane: Well, the only reason that I did that was because virtually all the witnesses who have come before us already have indicated that there should not be policy direction on a specific case. It should be policy at large, if you will, as opposed to policy with respect to a particular application.

Mr. Stanbury: Well, I am sorry but I did not express that very clearly.

• 1520

If the government wishes, in a sense, to dictate a specific result and pull out of the regulatory process a particular decision, I think it should have the authority to do that. It should exercise it, however, through Parliament and give its reasons for doing so.

In other words, I did not mean that they should simply direct a result and then go through the hearing—that would be totally inappropriate—but that if it wishes to direct a specific result, once an issue has come on the agenda, it should be able to lift it off the table and, in Parliament, simply legislate the conclusion it wishes.

Mr. Kane: But that is my dilemma. I do not understand the nature of policy, then, in your description of it. I conceive of policy as being a guideline, for example, as opposed to a specific direction.

Mr. Stanbury: Well, if it is in the guideline nature that you have suggested, then presumably it will work through the system; that the hearings will be held and so on. Then you say, what is the problem if they do not get the right message? Well, that is the difficulty, the policy itself: how specific or general should it be? The more general it is, the greater the risk that the agency will not get the exact result desired by the government.

[Translation]

d'encourager les transporteurs aériens régionaux plutôt que les principales compagnies aériennes. Supposons, de plus, que la CCT en arrive à la même décision et octroie une licence à CP Air. Comment concilier alors le fait que la responsabilité ultime en matière de politique réside entre les mains du Cabinet et que la CCT décide tout de même d'aller à l'encontre de l'orientation dictée?

M. Stanbury: Quant à moi il ne fait aucun doute que c'est le Cabinet, en dernière instance, qui détient le pouvoir suprême.

M. Kane: Si j'ai bien compris le système que vous préconisez, alors, les appels devant le Cabinet seraient abolis puisque le Cabinet aurait fait connaître sa politique avant les audiences.

M. Stanbury: Mais la façon dont vous formulez la question, monsieur Kane, se résume au transporteurs aériens régionaux. C'est tout autre chose que d'arriver et de dire: il y a tel et tel facteur à considérer, et il faut accorder telle et telle importance à chacun d'entre eux. Il y a une fine distinction entre le fait de décider en quelque sorte au préalable et formuler une politique générale.

M. Kane: Eh bien, la seule raison pour laquelle j'ai procédé de cette façon c'est que tous les témoins qui sont venus présenter leur point de vue ont indiqué qu'il ne devrait pas y avoir de directive de ce genre dans un cas particulier. La politique énoncée devrait être générale, si l'on veut, et ne pas viser un cas particulier.

M. Stanbury: Alors je m'excuse, car je n'ai pas dû présenter mon point de vue très clairement.

Si le gouvernement veut, dans un sens, privilégier une certaine issue, voire dicter un résultat particulier et soustraire au processus de réglementation une décision en particulier, je crois qu'il devrait avoir le pouvoir de le faire. Par contre, il devrait procéder par la voie du Parlement et expliquer pourquoi il veut agir ainsi.

En d'autres termes, je ne voulais pas dire que le Cabinet n'avait qu'à faire connaître le résultat souhaité puis à procéder ensuite avec les audiences—ce qui serait tout à fait inapproprié—mais que s'il veut privilégier une orientation précise, une fois qu'une question est en discussion, il devrait pouvoir retirer cette question de la table et l'amener devant le Parlement, et là légiférer sur la conclusion qu'il souhaite.

M. Kane: Je me trouve devant un dilemme: je ne comprends pas comment vous définissez une politique alors. A mes yeux, une politique est une ligne directrice, et non une orientation très précise à suivre.

M. Stanbury: Alors, si c'est d'une ligne directrice que vous parlez, il est probable que les choses se déroulent ainsi, que les audiences aient lieu, etc. Le problème survient si le message transmis n'est pas clair; cette fameuse politique, comment précise ou générale doit-elle être? Plus elle est générale, plus l'organisme risque de décider à côté de ce que souhaite le gouvernement.

[Texte]

My point is that if the government knows exactly what it wants and does not want it framed in general terms, it should simply lift it out of the process and legislate the result; and it has the capability of doing that.

Mr. Kane: But we come back to realism again. If it is unrealistic that a politician will stand or fall on the basis of a Cabinet appeal, is it realistic to suppose that these decisions can be legislated in time for them to be effective? We are talking about industry that perhaps needs quick decisions in certain matters, and if we are talking about legislating a particular result, realistically we are talking about a fairly long time to get a matter through Parliament, are we not?

Mr. Stanbury: Parliament, it seems to me, has the capability of doing things very rapidly when it wants to, and very slowly in other conditions.

The Chairman: Bank acts; budgets?

Mr. Stanbury: Well, you can provide some interesting examples as to the opposite; but if you think that that is too chancy or that it could take too long, then I would suggest that you should make provision to do it by order in council. It still is unambiguous that it is the government that is carrying the can for making the decision and that is what has to be crucial about this thing.

Mr. Kane: Could I ask one last question, then.

Could a better solution be more specific legislative direction to the agencies? In other words, we have heard complaints that the mandates are too vague. Could that be corrected by clearer legislative direction at the beginning, in terms of the legislative power?

Mr. Stanbury: Yes, I think you could go some way in that direction; but one of the hallmarks of regulation is to provide a framework within which specific cases will be decided according to some general rule, and you have to be careful; for if you legislate it so precisely, then you take out that opportunity for discretion, which is what you want your regulators to exercise. So, I would certainly go in that direction, but I think that you have to combine that with the idea of program evaluation, which would include examining the legislation from time to time.

I understand that Mr. Enemark has suggested to you that one way to force you to examine the legislation is to put a sunset clause on things—you know, as Samuel Johnson suggested, the imminent thought of hanging wonderfully concentrates the mind. Unfortunately, the experience in the United States with sunset laws is that when they get up to the deadline and they have not done their homework to assess it, they pass the law again: they do not wipe it out. So, I think one has to be careful about the real utility of sunset legislation.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Try the Bank Act if you are thinking about sunset legislation.

But again, Mr. Stanbury, I do not much understand your failure to distinguish between the procedural rules and the

[Traduction]

Tout ce que je dis, c'est que si le gouvernement sait exactement ce qu'il veut et qu'il ne tient pas à le formuler en termes généraux, il n'a qu'à soustraire la question au processus de réglementation et légiférer lui-même le résultat qu'il veut; il a le pouvoir d'agir ainsi s'il le désire.

M. Kane: Nous voici revenus à cette question de réalisme. S'il est irréaliste de penser qu'un député risque de perdre son siège à cause d'un appel au Cabinet, est-il réaliste de penser que le Parlement puisse légiférer rapidement sur des questions aussi urgentes? Nous parlons d'industries qui ont besoin qu'on prenne des décisions rapidement dans certains cas, alors il faut être réaliste: la présentation d'un tel cas devant le parlement ne risque-t-elle pas de traîner en longueur?

M. Stanbury: Le parlement, il me semble, est capable de procéder très rapidement dans certains cas, et très lentement en d'autres circonstances.

Le président: Les lois sur les banques; le budget?

M. Stanbury: Je conviens qu'on peut très bien apporter des exemples pour prouver le contraire; mais si vous craigniez que ce soit trop long, alors pourquoi ne pas prendre les dispositions nécessaires pour procéder par décret du conseil. Il est tout à fait clair que c'est au gouvernement qu'incombe la décision et c'est le point crucial dont il faut tenir compte.

M. Kane: Une dernière question, si vous le permettez.

Serait-il préférable alors de fournir un cadre législatif plus spécifique à l'intention des organismes de réglementation? Nous avons entendu des plaintes que les mandats étaient trop vagues. Ne pourrait-on pas préciser davantage les pouvoirs et attributions des organismes dès le début en adoptant des lois plus spécifiques?

M. Stanbury: Oui, je crois qu'on pourrait aller dans cette direction jusqu'à un certain point; mais ce qui caractérise la réglementation, c'est qu'elle fournit un cadre à l'intérieur duquel régler des cas particuliers selon une orientation ou règle générale, donc il faut faire attention. Si vous êtes trop spécifique, vous retirez tout pouvoir discrétionnaire à l'organisme de réglementation, ce qui n'est pas souhaitable. J'irais donc dans la direction que vous suggérez, mais en adjoignant un mécanisme d'évaluation périodique des programmes de réglementation.

Je crois savoir que M. Enemark a suggéré qu'une façon de rendre un tel examen de la loi obligatoire consiste à fixer un délai à la loi qui la rendrait caduque par la suite; on peu comme si on tenait une espèce d'épée de Damoclès au-dessus de votre tête. Malheureusement, aux États-Unis on a vu ce que ça donnait: lorsqu'une loi approche de sa fin et qu'elle n'a pas porté les fruits voulus, on l'adopte de nouveau tout simplement au lieu de l'abolir. Il faut donc prendre avec un grain de sel les possibilités réelles de ce genre de disposition.

Le président: Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Jetez un coup sur la Loi des banques et vous verrez ce que ça donne.

Encore une fois, Monsieur Stanbury, je ne vois pas quelle distinction vous faites entre les règles de procédure et les règles

[Text]

substantive rules, particularly when you cite the decision of the CTC in the CP-Eastern Provincial Airways case.

The government chooses its regulations: you would not dispute that. The government makes the regulations and it makes the regulations that it wants to make. For it to do it any other way would abrogate its own authority. But it can, in making regulations, delegate its authority, and it can delegate its authority in such a way that it disposes, in effect, of its own authority over a particular matter.

Mr. Stanbury: It is my understanding that you can delegate authority but not responsibility.

Mr. Crosby (Halifax West): Right. But it could delegate to a regulatory authority, like the CTC, the authority to make a decision, pure and simple—end of the line; or it could delegate it, subject to a power of appeal. Now that was the regulation that was made, that there was a power of appeal. Everybody involved in the situation knew that there was a right of appeal after the decision was made by the CTC so you would hardly quarrel with the Cabinet's right to render a decision.

• 1525

Now, what I am concerned with, in terms of your presentation, is: are you suggesting—and I take it that you disagree with what happened there; you think that the CTC decision, which was based upon . . .

Mr. Stanbury: No, I am not passing judgment on the substance of the decision, I am sorry.

Mr. Crosby (Halifax-West): After a hearing, that that decision should stand—is that it?

Mr. Stanbury: No, I am not passing judgment on the substance of the decision.

Mr. Crosby (Halifax West): No, I appreciate that.

Mr. Stanbury: I am questioning that even if you have Cabinet appeals—and I think there is a reasonable argument for doing so, and as to how they should be conducted—I think two things are essential, if you are going to have them. First, there should be some basic procedural niceties, and the Economic Council's Chapter 5 describes what might be involved—and I do not need to repeat that; and the second part is that in enunciating its decision, the Cabinet tell the regulatory agency how it has changed the policy, if it in fact has done so, or conversely, say, "For reasons beyond your mandate, we are altering your decision in this case but we do not want you to make any mistake. We are not altering the basic policy; we just feel that at this time we had to vary it for other reasons beyond your mandate." So it is giving clear signals as to what its policy is and what its policy is not, and therefore it is very clear that it is accepting the responsibility, et cetera. The political accountability chain must be quite clear on that.

The Chairman: Can I ask you just two brief questions. Going back to SEIAs, do you feel that the \$10 million limit on the ones which give restriction to health, safety and fairness, is reasonable, in terms of the application of the SEIA program, or would you reduce or expand the application of SEIA?

[Translation]

de fond, notamment lorsque vous parlez de la décision de la CCT dans l'affaire CP-Eastern Provincial Airlines.

Le gouvernement choisit ses règlements: vous ne pouvez contester cela. Il adopte les règlements qu'il veut bien adopter. Son pouvoir serait miné s'il agissait autrement. Mais il peut décider, ce faisant, de déléguer son autorité, et il peut le faire de telle sorte qu'en réalité il dispose de son autorité par rapport à une question particulière.

Mr. Stanbury: On peut très bien déléguer son autorité ou son pouvoir, mais non sa responsabilité; cela m'apparaît clair.

Mr. Crosby (Halifax-Ouest): Oui, c'est juste. Mais il peut décider de déléguer à un organisme de réglementation, comme la CCT, le pouvoir de prendre une décision, purement et simplement, ou il peut le faire en y adjoignant un pouvoir d'appel. Et c'est exactement ce qui s'est passé; il y avait un pouvoir d'appel. Tous ceux qui étaient touchés par la situation savaient qu'il y avait un droit d'appel après la décision rendue par la CCT, donc il serait difficile de contester le droit du Cabinet de rendre une décision.

J'arrive à ce qui me préoccupe au sujet de votre présentation: suggérez-vous—et je crois comprendre que vous n'êtes pas d'accord avec ce qui s'est passé: vous pensez que la décision de la CCT, qui reposait . . .

Mr. Stanbury: Non, je regrette. Je ne porte aucun jugement sur le bien-fondé de la décision.

Mr. Crosby (Halifax-Ouest): Après une audience, que cette décision devrait être maintenue, c'est ça, non?

Mr. Stanbury: Non, je ne porte aucun jugement sur le fond même de la décision.

Mr. Crosby (Halifax-Ouest): Non, alors j'accepte . . .

Mr. Stanbury: Ce que je dis, au fond, c'est que si vous introduisez le pouvoir d'en appeler au Cabinet—et je ne doute pas qu'il y a de bonnes raisons d'agir ainsi—si vous introduisez ce mécanisme, dis-je, vous devez tenir compte de deux choses essentielles. Premièrement, il y a quand même certaines règles fondamentales à respecter à la base, et le chapitre 5 du rapport du Conseil économique en énumère un certain nombre; deuxièmement, en énonçant sa décision, le Cabinet devrait dire à l'organisme de quelle façon il se trouve à modifier la politique, si tel est le cas, ou, inversement, il devrait dire quelque chose comme: «Pour des raisons qui dépassent votre mandat, nous modifions votre décision. Nous ne changeons pas la politique fondamentale, mais nous devons dans ce cas particulier agir ainsi pour des motifs qui n'entrent pas dans votre mandat.» En agissant ainsi, le Cabinet transmet donc un message clair quant à la définition de sa politique et il continue manifestement d'assumer ses responsabilités. L'imputabilité politique en cause doit être clairement établie.

Le président: J'ai deux questions très courtes à vous poser. Croyez-vous que la limite de dix millions de dollars fixée dans le cadre du programme SEIA en matière de santé, de sécurité et d'égalité des chances soit raisonnable, compte tenu de

[Texte]

Mr. Stanbury: The \$10 million limit? I do not know. We have had so few cases so far and I do not think I am in a position to really assess that.

I would again enunciate the principle that the council did in drafting: the purpose was not to catch every regulation imposing small costs on the economy—it was to avoid large errors, but recognized that we did not want to build a huge bureaucracy. Maybe the threshold is too high; maybe it is too low; I do not know. I think that you are going to need more information, certainly than I possess, to advise you on that.

The Chairman: Okay.

Could I just, in conclusion, ask you, in a very general way, what your major recommendations to us are. You have indicated one thing, that we have to get more information out so that we can make better decisions. But is there anything else? Are there any other key messages you would like to leave with us, Dr. Stanbury?

Mr. Stanbury: I have a few points, Mr. Chairman.

First, I would suggest that the committee should recommend a formal study of the potentiality of the regulatory budget for Canada, that it be undertaken promptly, and be completed and published fairly quickly so that Parliament and the executive can look at that more carefully. I do not think it is appropriate—I do not think we have enough knowledge—to simply say, “Put it in.”

Second, I think the committee in general should support the recommendations proposed by the Economic Council in chapters 5 and 6. I prefer the formulation of the appeal process as suggested by the Council than the one suggested in your own discussion paper, but reasonable men can differ.

Third, I think the report that you write should acknowledge the limits of procedural reform by stressing the difficulty of changing the incentives faced by regulators, politicians and interest groups. I think one has to be frank as to how far you can reasonably expect to go with the kinds of reforms we are talking about. That does not mean that they are not desirable, but people should have no illusions that fundamental changes will follow directly from them.

The Chairman: You are pessimistic?

Mr. Stanbury: Well, I have limited optimism for those reforms, okay? I am not saying that they are not worth having; in my opinion, they are clearly worth having; but people should not think that if they pass these procedural changes, they can close the shop; that everything is well now; we do not need to examine the patient any further, thank you. All right? That is the message that I want to get across.

The Chairman: Okay.

Mr. Stanbury: The substantive stuff, the kind of stuff that Mr. Crosby has been pushing on—or suggesting we not push on right now, actually—has to be examined as well.

The Chairman: You are talking about total de-regulation?

[Traduction]

l'application du programme, ou envisageriez-vous plutôt une réduction ou une augmentation du programme?

M. Stanbury: La limite de dix millions de dollars? Je ne sais pas. Nous avons eu si peu de cas concrets jusqu'ici que je ne vois pas comment je pourrais porter un jugement.

Je peux peut-être énoncer le principe qui a guidé le Conseil: il ne s'agissait pas de viser chaque règlement qui impose un coût quelconque à l'économie, mais bien de mettre le doigt sur les erreurs flagrantes; à partir de là il n'est pas question de construire une énorme bureaucratie. Je ne sais pas si cette limite est trop basse, ou trop élevée. Il vous faudra plus de données que je peux personnellement en avoir pour vous faire une idée là-dessus.

Le président: D'accord.

Pour conclure, j'aimerais vous demander de présenter de façon assez générale quelles sont vos recommandations. Vous avez indiqué, notamment, qu'il fallait rassembler plus d'information afin de prendre des décisions plus éclairées. Mais y a-t-il d'autres choses? Quels messages clés voudriez-vous laisser aux membres du comité, Monsieur Stanbury?

M. Stanbury: J'aimerais mentionner quelques points, monsieur le président.

Premièrement, je suggère que le comité recommande une étude en règle et officielle sur les possibilités d'instaurer un budget en matière de réglementation; cette étude devrait être menée assez rapidement pour que le Parlement et l'exécutif en examinent les résultats attentivement. Je ne pense pas qu'à ce stade-ci de nos connaissances nous puissions en recommander l'instauration.

Deuxièmement, je crois que l'ensemble du comité devrait appuyer les recommandations proposées par le Conseil économique aux chapitres 5 et 6 de son rapport. Je préfère, quant à moi, la formulation que fait le Conseil du processus des appels à la description que vous en faites dans votre document, mais il n'est pas dit que nous devons forcément être d'accord.

Troisièmement, votre rapport devrait établir clairement les limites de la réforme envisagée en soulignant la difficulté de modifier les incitations auxquelles font face les organismes de réglementation, les hommes et femmes politiques ainsi que les divers groupes d'intérêts. Il faut être franc quant à l'ampleur réelle des changements qu'on peut escompter réaliser. Ce n'est pas que ces changements ne soient pas souhaitables, mais il ne faudrait pas se leurrer non plus en pensant qu'il en découlera des transformations fondamentales.

Le président: Vous êtes pessimiste?

M. Stanbury: Je suis modérément optimiste, si vous voulez. Je crois que les changements envisagés sont souhaitables, mais ce serait faire fausse route que de penser qu'une fois adoptés, on peut fermer boutique et ne plus jamais avoir à y mettre le nez. D'accord? C'est tout ce que je veux dire.

Le président: Ça va.

M. Stanbury: Quant au fond de toute cette réforme, je pense qu'il faut l'examiner aussi, mais je sais que M. Crosby n'est pas d'accord avec moi là-dessus.

Le président: Vous voulez parler de dé-réglementation totale?

[Text]

Mr. Stanbury: No, not necessarily; but a clear assessment of each area of regulation, case by case, which, as I understand it, will be the subject of the council's final report.

• 1530

Fourth, you should point out that regulation does confer benefits: that is precisely why it is so darn hard to change because it has distributional implications of value to those people who are on the receiving side, otherwise people would be here demanding the removal of those "burdens". In fact, they are benefits.

And finally, I think you might recommend an acceleration of the program evaluation system, particularly as it applies to regulatory programs, in order to assess the substance of regulation: whether or not it has succeeded or failed, and whether or not the amount of regulation that we now have on the books is appropriate to the interests of the people of Canada.

The Chairman: Okay.

Before we close up here and adjourn for a moment, could we order that the materials that you have presented to us be annexed as exhibit RR7 to our record?

Could I also say, Dr. Stanbury, that it has been a really great pleasure to have had you with us. You have given us a lot of food for thought and the work that you have done previously has been of enormous benefit to us in coming to the point where we presently are.

I am not sure what our conclusions are going to be yet but I think you have helped us to focus, and I think all of us are very grateful for not only your appearance here today but for the background work that you have been doing so much. You have talked about the necessity for a political will in order to get this through and we count on your continuing advocacy, and will be relying on it as well.

On behalf of all of us, thank you for your presentation.

Mr. Stanbury: Thank you, Mr. Chairman. Thank you, members of the Committee.

The Chairman: Could we adjourn for ten minutes? We will be coming back and we will be dealing with the Canadian Association of Broadcasters.

• 1534

• 1545

The Chairman: Could we come to order? We are continuing with our reference relating to regulatory reform and are happy to have with us this afternoon the Canadian Association of Broadcasters, represented by its president, Mr. Steele, and its director of government relations and public policy, Mr. Wayne Stacey.

You will be making a brief comment to us before you answer questions, Mr. Steele?

Mr. Ernest Steele (President, Canadian Association of Broadcasters): Yes, if I may, Mr. Chairman.

[Translation]

M. Stanbury: Non, pas forcément; mais regarder attentivement chaque secteur de réglementation, un à un; je crois comprendre, d'ailleurs, que le rapport final du Conseil portera sur une telle évaluation. Cela devrait vous aider.

Quatrièmement, vous devriez indiquer que la réglementation s'accompagne d'avantages; c'est d'ailleurs pour cela qu'il est si difficile de la modifier. Les règlements établissent une redistribution des revenus qui profitent à certains groupes de personnes, autrement on viendrait vous demander d'être libéré de ces «fardeaux», qui en fait sont des bénéfices.

Enfin, vous pourriez recommander qu'on procède un peu plus rapidement avec l'évaluation des programmes de réglementation pour qu'on sache s'ils atteignent leurs buts ou non, et si la quantité de règlements que nous avons répond bien aux intérêts des Canadiens.

Le président: Merci.

Avant de suspendre nos délibérations un instant, j'aimerais qu'on dépose officiellement la documentation que vous nous avez soumise comme annexe RR7 à notre compte rendu.

Je tiens à vous dire, Monsieur Stanbury, qu'il nous a fait plaisir de vous accueillir. Vous nous laissez certes matière à penser et nous vous sommes reconnaissants pour tout le défrichage qui nous a permis d'en arriver à ce point-ci de la discussion.

J'ignore encore quelles seront nos conclusions, mais votre intervention nous aidera à mettre tout cela en perspective. Nous sommes tous heureux que vous ayez pu venir présenter vos vues et nous sommes conscients de tout le travail que vous avez fait autour de cette question. Vous avez parlé qu'il fallait une volonté politique pour faire passer cette réforme; nous comptons sur votre appui en ce sens.

Au nom des membres du comité, je vous remercie de votre présentation.

M. Stanbury: Merci, Monsieur le Président. Merci, membres du comité.

Le président: La séance est suspendue pour dix minutes. A notre retour, nous entendrons l'Association canadienne des radiodiffuseurs.

Le président: La séance est ouverte. Nous poursuivons l'examen de l'ordre de renvoi ayant trait à la réforme de la réglementation. Nous sommes heureux d'accueillir cet après-midi l'Association canadienne des radiodiffuseurs, qui est représentée par son président, M. Steele, et le directeur des relations avec le gouvernement et des politiques publiques, M. Wayne Stacey.

Vous allez nous faire une brève présentation avant la période des questions, Monsieur Steele?

M. Ernest Steele (président, Association canadienne des radiodiffuseurs): Oui, Monsieur le président.

[Texte]

The Chairman: We will be delighted. Thank you very much, Mr. Steele.

Mr. Steele: Should I just go right ahead?

The Chairman: Yes, please.

Mr. Steele: Mr. Chairman, members of the task force, my name is Ernest Steele and I am the president of the Canadian Association of Broadcasters; and with me this afternoon is Mr. Wayne Stacey who is our director of government relations and public policy.

First, I would like to thank you for inviting the CAB to appear to express our views on the ways in which the federal government's regulatory processes can be made less burdensome for the private sector—at least, we interpret that as one of the main purposes of the exercise. Our interest in your task force comes about as a result of the fact our industry has traditionally been the subject of close government supervision and regulation ever since its inception over 60 years ago. That is quite a venerable history of being regulated.

The CAB itself has been in existence for over half a century. It is the national voice of the country's private broadcasting stations, which, along with the public broadcasting sector, provide Canada with what is probably the most varied broadcasting service in the world.

Our present membership consists of 265 AM radio stations, 82 FM radio stations, 60 television stations, 3 networks, and another 75 members of the association who are associated with the broadcasting industry. On a percentage basis, about 90 per cent of the licensed private broadcasting stations in Canada belong to the CAB—by way of preamble, to kind of position us, Mr. Chairman.

On September 19, 1980, our association submitted written comments to this task force outlining in detail our responses to the questions you have raised in your discussion paper. Obviously, we have tended to view some of the elements of your Inquiry in a somewhat narrow way, based upon our specific experiences with the regulation of our industry by the CRTC and by certain of the executive branches of government, and we would note especially the Department of Communications. Nevertheless, we feel that many of the elements which we cite are common to other regulated industries, such as transportation and telecommunications, and we hope that our comments, suggestions, and recommendations will be useful to your task force in both a specific and a general way.

I guess at this point I could focus very briefly on the four main elements of our proposals which we have identified as follows.

First, on public consultation—and it is a pretty general statement that we make here. We believe that every effort should be made to expand and promote the theory that public consultation should always precede the promulgation of regulatory programs.

• 1550

Second, the assessment of regulatory initiatives: it is our view that government bodies proposing new regulatory pro-

[Traduction]

Le président: Alors nous vous écoutons avec intérêt, Monsieur Steele.

M. Steele: Je peux commencer tout simplement?

Le président: Oui, s'il vous plaît.

M. Steele: Monsieur le président, membres du groupe de travail, mon nom est Ernest Steele et je suis président de l'Association canadienne des radiodiffuseurs; je suis accompagné, cet après-midi, de M. Wayne Stacey, qui est directeur des relations avec le gouvernement et des politiques publiques.

Premièrement, je tiens à remercier le comité d'avoir invité l'Association à exprimer ses vues sur les moyens d'alléger le fardeau de la réglementation du gouvernement fédéral pour le secteur privé—du moins, il nous apparaît que c'est là un des buts de tout cet exercice. L'intérêt que nous portons au groupe de travail tient au fait que notre industrie a depuis sa création, il y a une soixantaine d'années, été soumise à la supervision et à la réglementation. Vous conviendrez qu'il s'agit d'une expérience vénérable en matière de réglementation.

L'Association comme telle existe depuis plus d'un demi-siècle. Elle est la voix nationale des stations privées de diffusion de ce pays, stations qui, avec le secteur public de diffusion, assure aux Canadiens le service de radiodiffusion et de télévision le plus varié au monde.

L'Association compte actuellement parmi ses membres 265 stations de radiodiffusion en modulation d'amplitude (AM), 82 en modulation de fréquence (FM), 60 stations de télévision, 3 réseaux et 75 autres membres qui sont associés à l'industrie de la diffusion. Environ 90% de toutes les stations privées licenciées du Canada appartiennent à l'Association.

Le 19 septembre 1980, notre association a transmis à ce groupe de travail ses observations écrites détaillant sa réponse aux questions soulevées dans votre document de discussions. Il est évident que nous avons abordé ces questions dans une perspective assez étroite, selon nos expériences particulières en matière de réglementation, notamment en ce qui a trait à notre réglementation par le CRTC et certaines directions générales de ministères, plus particulièrement du ministère des Communications. Quoi qu'il en soit, nous estimons qu'un grand nombre des points soulevés s'appliquent à d'autres industries réglementées, les transports et les télécommunications, par exemple, et nous espérons que nos commentaires, suggestions et recommandations seront utiles au groupe de travail, tant dans les cas particuliers qu'en général.

En commençant j'aimerais mettre en relief les quatre éléments principaux qui ressortent de nos propositions.

D'abord, la question de la consultation publique; nos commentaires sont assez généraux à ce sujet. Nous estimons qu'on devrait davantage accorder d'importance au principe de consulter toujours le public avant de promulguer un programme de réglementation quelconque.

Deuxièmement, l'évaluation des initiatives en matière de réglementation: les organismes gouvernementaux qui propo-

[Text]

grams should be prepared to justify them in terms of costs and benefits. Regular reviews and the use of sunset clauses should be considered a fundamental part of this process.

Third, parliamentary accountability: we consider that parliamentary committees should be given the power and the resources to effectively review regulatory programs on a prescribed basis, and with the benefit of public participation.

Four, the role of the Cabinet: the CAB recommends that the Cabinet should be empowered to make broad policy directives to regulatory agencies on matters defined in the enabling legislation—and I just want to elaborate on that point as it is one of particular interest.

This directive power should occur after an opportunity has been given for public comment on the issue. These directives, we believe, should also be subjected to parliamentary review if warranted. Cabinet appeals on regulatory decisions should be referred to a special tribunal empowered to take a sober second look at the matter; and upon receiving a recommendation from the tribunal, the Cabinet then, of course, should be—as it would inevitably be—free to act as it sees fit on the basis of these determinations.

Mr. Chairman, Since our written brief is quite detailed, I suspect that it would not be the most productive use of our time for me to be any more detailed in these brief remarks; rather, I am sure you would prefer to use the time to put questions to us concerning our submission.

Before closing my remarks, however, I say again that we are especially pleased that your task force has a broad mandate to review all aspects of the regulatory process. We believe strongly that the fate of federal regulatory reform cannot be left solely to the executive branch. The fact that your task force consists of members of Parliament other than those with executive branch responsibilities is a good omen because what we are encouraging Parliament to do is to equip itself to be more effective as the watchdog over the exercise of regulatory power.

To conclude, I would like to say that if the work of your task force and that of other reform-minded groups, such as the Economic Council of Canada, the Law Reform Commission and the Lambert Commission, can lighten the regulatory load and make regulation more sensitive and sensible, you are certainly going to earn the deepest appreciation and gratitude of the broadcasting industry.

Thank you, Mr. Chairman. I think we would be happy now to respond to any questions you may have.

The Chairman: We shall try to do those things, sir. We appreciate your help.

Mr. Deniger.

Mr. Deniger: Thank you, Mr. Chairman.

[Translation]

sent de nouveaux programmes de réglementation, croyons-nous, devraient pouvoir les justifier en termes de coûts et de bénéfices. Il est essentiel que ce processus prévoit des examens réguliers et fixe un délai à chaque règlement le rendant inopérant après une certaine date.

Troisièmement, l'imputabilité parlementaire: nous considérons que les comités parlementaires devraient se voir accorder les pouvoirs et les ressources en vue de réviser efficacement les programmes de réglementation d'après un calendrier prescrit, et ce, avec la participation du public.

Quatrièmement, le rôle du Cabinet: L'Association recommande qu'on accorde au Cabinet le pouvoir de préparer des directives générales à l'intention des organismes de réglementation sur des questions définies par la loi applicable dans chaque cas. Sur ce point, j'aimerais élaborer un peu plus, car il nous intéresse plus particulièrement.

Ce pouvoir de rendre une directive devrait être exercé après avoir permis au public de commenter la question. Ces directives, en outre, devraient être soumises à une étude par le Parlement si nécessaire. Les appels au Cabinet en matière de décisions de réglementation seraient adressés à un tribunal spécial ayant le pouvoir d'examiner la question à distance une seconde fois; sur réception d'une recommandation de ce tribunal, le Cabinet aurait alors toute la liberté voulue pour agir comme bon lui semble, compte tenu des éléments en main.

Monsieur le président, étant donné que notre mémoire est assez détaillé, je n'ai pas l'impression que nous utiliserions notre temps de la façon la plus productive en présentant trop de détails à ce stade-ci. Je suis sûr que vous préférez employer le temps à notre disposition en nous interrogeant sur ce mémoire.

Avant de terminer, cependant, j'aimerais mentionner que nous sommes particulièrement heureux que vous ayez le mandat d'examiner tous les aspects du processus de réglementation. Nous croyons fermement que la réforme de la réglementation fédérale ne saurait être laissée entièrement à la direction de l'exécutif. Le fait que votre groupe de travail inclut des députés n'ayant pas de responsabilités au sein de l'exécutif augure bien, car ce que nous encourageons le Parlement à faire, c'est qu'il s'équipe de manière à être plus efficace comme contrôleur ou superviseur de l'exercice qu'on fait du pouvoir de réglementation.

Pour conclure, permettez-moi d'ajouter que si votre groupe de travail ainsi que tous les groupes ayant à cœur la réforme de nos institutions—le Conseil économique du Canada, la Commission de réforme du droit et la Commission Lambert—réussissent à alléger la réglementation et à la rendre plus sensible et raisonnable, l'industrie de la radiodiffusion et de la télévision vous en sera fort reconnaissante.

Je vous remercie, monsieur le président. Nous sommes prêts à répondre aux questions que vous voudrez nous poser.

Le président: Nous nous efforcerons de répondre à vos souhaits, monsieur Steele. Nous apprécions votre collaboration.

Monsieur Deniger.

M. Deniger: Merci, monsieur le président.

[Texte]

To the Witnesses: Welcome; and I do note that in your brief, you do say—and I substitute—that in terms of the process regulations, the broadcasting industry is, on balance, good; which is a positive statement. Somehow, we only listen sometimes here to the negative and I . . .

Mr. Steele: That is quite true. We are focussing here on the actual process, the procedures and the mechanisms which the CRTC and its predecessors have evolved for the carrying out of their functions.

Mr. Deniger: I am interested mostly, though, in the Cabinet directives insofar as they deal with policy, and I would like your opinion as to the terms of policy-making. Should the role be left to the regulatory agency, which is a court of record, a tribunal, or should it be in the hands of the executive, the Cabinet, and Parliament?

Mr. Steele: I have no doubt in my mind that Cabinet must, and surely always will have, an ultimate policy-making responsibility. What we are saying in our brief—if I could just go on with this—is, let us, in the enabling legislation, try to be as precise as possible about the areas of policy-making jurisdiction, if you will, which you would leave in the hands of the government of the day.

Mr. Deniger: And that is basically my disagreement with your brief because I am not among those whose philosophy is that one must legislate or put everything into text in very defined terms because it is then very confining, and when you have a specific case that requires to go beyond that, you are stuck with the text in front of you.

I feel that when you say, for example that we should have legislation which—and I am using a resumé: I did not find this request in your proposals on page 3—which would set out precisely the matters within these subjects through directives, I find that that is basically not acceptable at all to me because it is much too confined. I think that each case is one that should be based on its merit and to limit it that way is very dangerous.

• 1555

I would like also to give you another aspect that I have difficulty with. I always appreciate, when I read these briefs, that indeed we are getting suggestions or recommendations, but that of a special tribunal created for the review of regulatory decisions to me is just another bureaucratic . . .

Mr. Steele: Another cop-out.

Mr. Deniger: No, it is not a cop-out, but it is just another level of bureaucracy. And I think that when people complain about big government, it is basically those levels of government that they would like it to get out of.

I am not familiar with CRTC decisions but I am familiar with the CTC, for example, and I know that before a decision does go to Cabinet, there is a review procedure within the CTC; and depending on whether or not the area is one of law or of fact, or of law or of policy, then there is a recourse to

[Traduction]

Je tiens d'abord à souhaiter la bienvenue à nos témoins. Vous dites, dans votre mémoire, que dans l'ensemble l'industrie de la radiodiffusion-télévision s'accommode assez bien du processus de réglementation tel qu'il existe, ce qui est certes très positif comme observation; ici nous entendons surtout des points de vue négatif . . .

M. Steele: Oui, c'est juste. Nous voulons parler du processus en soi, des procédures et mécanismes mis au point à travers les années par le CRTC et ses prédécesseurs afin de s'acquitter de leurs fonctions.

M. Deniger: Ce qui retient mon attention, cependant, c'est cette question des directives du Cabinet. J'aimerais connaître votre opinion quant aux attributions touchant la formulation des politiques. Ces fonctions devraient-elles relever de l'organisme de réglementation, qui est un tribunal d'archives, ou de l'exécutif, du Cabinet et du Parlement?

M. Steele: Il ne fait aucun doute à mon point de vue que le Cabinet aura toujours la responsabilité ultime en matière de politique. Ce que nous disons dans notre mémoire, c'est qu'il importe d'être le plus précis possible, dans les textes de lois habilitants, quant aux domaines laissés au gouvernement en place en matière de politiques.

M. Deniger: C'est essentiellement sur ce point de votre mémoire que je ne suis pas d'accord. Je ne suis pas de ceux qui souscrivent au principe qu'il faut tout mettre dans un texte de loi en termes très explicites, car la loi devient alors trop contraignante lorsque vous devez l'appliquer à un cas bien particulier; on est alors pris par le texte devant soi.

Lorsque, par exemple, vous mentionnez dans votre résumé—je n'ai pas retrouvé le texte dans vos propositions—que ces domaines de réglementation devraient être délimités au moyen de directives, je suis obligé d'être en désaccord. Ce serait beaucoup trop contraignant. On devrait pouvoir examiner chaque cas selon ses mérites et en limiter ainsi l'étude m'apparaît dangereux, très dangereux.

J'aimerais relever un autre aspect de votre mémoire qui me laisse perplexe. En lisant les mémoires qu'on nous soumet, j'apprécie qu'on nous présente des suggestions ou recommandations concrètes, mais ne croyez-vous pas que de proposer la création d'un tribunal spécial chargé d'étudier les questions touchant la réglementation, c'est tout simplement alourdir la machine bureaucratique . . .

M. Steele: Une autre façon d'abdiquer ses responsabilités.

M. Deniger: Non, mais c'est un autre niveau de bureaucratie; et lorsque les gens se plaignent de la lourdeur de l'appareil gouvernemental, je crois que c'est précisément de ce genre d'intervention qu'ils voudraient qu'il se retire.

Les décisions du CRTC ne me sont pas familières, mais je connais bien la CCT, par exemple, et je sais qu'une décision n'est pas transmise au Cabinet avant d'avoir fait l'objet d'une révision au sein de la CCT. On peut par la suite faire appel au ministre, à la Cour fédérale ou directement au Cabinet, selon

[Text]

either the minister, to the Federal Court, or directly to Cabinet.

It seems to me that if you feel that you have not got a very good regulatory agency decision, that you have, I think, wide possibilities of appeal, and I am not too sure that another level of appeal is really the solution.

Mr. Steele: Could I comment on that?

Mr. Deniger: Of course.

Mr. Steele: Under the two headings that you are using—and if I have misunderstood what you are saying about the cabinet, please correct me—but what I hear you saying is that you do not wish to see any attempt made to kind of put a fence around what the political policy or political powers of the Cabinet should be with regard to any regulatory agency; and all I can say, I think, in response to this, is that going back into the history of broadcasting, at the time that the act was amended in 1968—and I had, for my sins, a fair bit to do in the 1960s with the debate which transformed the BBG into the CRTC—that was the situation, of course, that the BBG made recommendations to the Cabinet in toto. Now, very rarely were they upset, of course, but the actual mechanism was for recommendations to the BBG.

Mr. Deniger: And it became much too heavy, and there were so many that Cabinet really could not handle them.

Mr. Steele: That was one reason. The other was, of course, that we were in the midst of some pretty tense political situations at that time, with the expansion of the telecommunications system, particularly television, and I think it was fairly felt at the time, after much debate in Parliament, that to give the sort of broad powers here, both in licensing and in the development of policy, to the CRTC, that this was what was needed at that time.

I think that on the whole, the mechanism at that time, which was to allow cabinet to review decisions, and, in fact, to reverse some of them, as they have done over the years, was a solution which you ultimately had to leave with Cabinet—and I remember the debates in Cabinet at that time about this, having sat in as an adviser on the Cabinet committee discussions.

All I can say to you is that our view of the thing at the present time would be that in a fast-moving telecommunications world, I would worry, quite frankly, about the ability of Cabinet to secondguess a lot of the decisions that have come forward from a regulatory agency. But the debate has to take place in Parliament on a new telecommunications bill to establish what the directions are going to be in terms of the broad objectives, say, of the broadcasting system, the cable system and the telecommunications carriers.

There are certain things which clearly the government of the day, whatever it is, has to reserve unto itself, in terms of what I would call the ownership and the structure and the objectives of the system—you cannot leave those in the hands of the regulators; but in effect, a lot of policy has evolved through the

[Translation]

qu'il s'agit d'une question de loi ou de fait, ou encore de loi ou de politique.

Il me semble que si vous n'êtes pas entièrement satisfait d'une décision rendue par un organisme de réglementation, il existe des mécanismes appropriés d'appel, et je ne suis pas sûr que la solution consiste vraiment à établir un autre palier d'appel.

M. Steele: Puis-je apporter quelques commentaires à ce sujet?

M. Deniger: Bien sûr.

M. Steele: Je ne suis pas certain d'avoir compris ce que vous dites au sujet du Cabinet—vous me corrigerez si je me trompe—mais vous semblez dire qu'il ne faut pas délimiter ce que doivent être les pouvoirs ou la politique du Cabinet par rapport aux divers organismes de réglementation. Tout ce que je puis dire à cet égard, c'est que l'on connaissait une situation de ce genre avant la modification de la loi qui a fait disparaître le BBG pour créer le CRTC—et j'en sais quelque chose puisque j'ai participé au débat à l'époque. Le BBG devait effectivement présenter la totalité de ses recommandations au Cabinet. Bien entendu, il ne s'ensuivait pas très souvent qu'on les contrecarrait, mais c'est exactement le mécanisme qui était en place à l'époque.

M. Deniger: Et ce mécanisme est devenu trop paralysant, le Cabinet n'étant plus en mesure de tout étudier ce qu'on lui soumettait.

M. Steele: C'était une des raisons, oui. L'autre étant, bien sûr, qu'on vivait une situation politique assez tendue à l'époque—expansion des télécommunications et surtout de la télévision—ce qui a amené le Parlement, après de longs débats, à confier au CRTC les pouvoirs de délivrer les licences et d'élaborer les politiques; c'est la solution qui est apparu nécessaire à ce moment-là.

Je crois que dans l'ensemble, à l'époque, le mécanisme prévoyait que le Cabinet révise les décisions et dans certains cas les renverse; la solution ultime résidait donc entre les mains du Cabinet—et je me souviens très bien des débats qui avaient cours à l'époque puisque je siégeais au comité du cabinet à ce sujet.

Notre position aujourd'hui serait que dans notre monde complexe des télécommunications, qui est en constante évolution, je m'inquiète que le Cabinet ait à passer derrière un organisme de réglementation pour ré-examiner une de ces décisions. Mais c'est au Parlement qu'il faudra débattre le bill nécessaire qui établira quelles orientations on entend prendre notamment en ce qui a trait au système de radiodiffusion-télévision, à la cablo-distribution et aux transporteurs en télécommunication.

Il y a certaines choses que le gouvernement en place voudra bien entendu se réserver, notamment en ce qui touche la propriété, la structure et les objectifs du système; on ne saurait laisser ces questions entre les mains des organismes de réglementation. Mais il reste que les politiques en vigueur aujourd'hui

[Texte]

work of the CRTC simply because these questions had to be resolved.

Mr. Deniger: You know, when we talk about Cabinet decisions and the reversal of regulatory agency decisions, I can understand the fact that you might have gone to a hearing which was very costly—a six-months, sometimes a year-long, decision; tons of witnesses, lots of money—and then a decision that pleases or does not please you goes to Cabinet, and then, sometimes in two weeks, it is changed; but is not the solution, then, if it is indeed one that the government basically does not like because of its policy content—and you mention it in your brief—to simply refer it back to the regulatory agency? Is that not, basically, the best solution of all?

• 1600

Mr. Steele: Well, that power, of course, exists now. If there are appeals to Cabinet, or Cabinet on its own initiative wishes to review a CRTC decision, as I understand the law they can review it, and they can ask that it be considered again. Ultimately, it results in the decision, however, where the CRTC will either validate its original decision or Cabinet will set it aside. They have stopped the whole process, then.

Mr. Deniger: You know, we are making a big thing out of Cabinet reversals but there are very few indeed when we look at the numbers.

Mr. Steele: Indeed, the number of instances when Cabinet has actually taken a decision to reverse is few.

I was very interested, when sitting at the back of the room, to hear the previous exchange with Dr. Stanbury about the CTC case, and that—if I can just jump to that for a second—exemplifies part of the problem, I think, that if there is a policy laid down which the regulatory agency is living with, in terms of either evolving the civil aviation system, or the broadcasting system, then that is one set of conditions. If Cabinet is just reviewing and setting aside a decision that has been made in good faith by the regulators, with no understanding, really, of what the policy objectives are that you are seeking, then I think you leave the whole system in confusion.

I think this is why we came to this notion of the independent tribunal. This would not mean that Cabinet would not have the right to review: they still would; but they would have to reckon with the fact that they would ask some other agency to review.

Mr. Deniger: Then I guess my last question, Mr. Chairman, is that again, if you have a special regulatory appeal tribunal, it is administrative law, it is policy. I still feel that whether you have it or not, the final appeal would still be to Cabinet, and all we will have done, basically, is set up another bureaucratic structure, and when people are talking about big government and tons of regulations, you are just going to be adding another level. Although I like your brief, and I have read it carefully and I thought it was well done, well presented, on that one I have serious objections. And the sad thing about this is that in a panel like this, we never really say on what parts

[Traduction]

d'hui ont évolué à travers le travail du CRTC simplement parce qu'il fallait résoudre ces questions au moment où elles surgissaient.

M. Deniger: Je puis très bien comprendre qu'il n'est pas facile d'accepter qu'une décision prise par un organisme de réglementation à la suite d'un long processus d'audiences, d'ailleurs fort coûteux, soit renversée par le Cabinet du jour au lendemain, que cette décision vous plaise ou non; mais alors ne serait-il pas préférable de renvoyer cette question à l'organisme de réglementation? N'est-ce pas la meilleure solution, essentiellement?

M. Steele: Ce pouvoir existe déjà, on le sait. On peut très bien en appeler d'une décision au Cabinet, ou le Cabinet peut de son propre chef réviser une décision du CRTC, si j'ai bien compris la loi, il peut effectivement demander qu'on examine de nouveau la question. En fin de compte, ce qui arrive finalement, c'est que le CRTC maintient sa décision initiale ou le Cabinet décide de la mettre de côté. Et le processus prend fin à ce stade-ci.

M. Deniger: On fait beaucoup de cas des renversements de décisions par le Cabinet, mais en réalité il y en a très peu.

M. Steele: C'est vrai, le Cabinet a rarement renversé une décision comme tel.

J'ai trouvé très intéressant l'échange qui a eu lieu tout à l'heure avec M. Stanbury au sujet de la CCT; c'est un exemple du type de problème auquel je fais allusion. C'est une chose que d'établir une politique à l'intention de l'organisme de réglementation quant à l'orientation à donner à l'aviation civile, à la radiodiffusion, etc. Mais lorsque le Cabinet ne fait que mettre de côté une décision prise de bonne foi par l'organisme de réglementation sans indication quant aux objectifs qu'il recherche, là alors vous laissez tout le système dans la confusion la plus complète.

C'est d'ailleurs pourquoi, je pense, nous sommes venus à cette idée d'un tribunal indépendant. Cela ne voudrait pas dire que le Cabinet perdrait son pouvoir de révision, mais simplement qu'il devrait tenir compte du fait qu'il lui faudrait demander à un autre organisme de se prononcer.

M. Deniger: Je reviens donc à ce que je disais, monsieur le président: si vous établissez un tribunal spécial d'appel en matière de réglementation, il s'agit de droit administratif. Que ce tribunal existe ou non, en dernière instance c'est au Cabinet que l'appel aboutira; donc, fondamentalement, on ne fait qu'établir une autre structure bureaucratique, ce contre quoi se révoltent de plus en plus de gens. Et bien que votre mémoire me plaise beaucoup—je l'ai lu attentivement et il est bien fait, bien présenté—je ne peux être d'accord avec vous sur ce point. Il est regrettable qu'en comité on réussisse rarement à préciser sur quoi on s'entend; ce sont toujours les points de désaccord

[Text]

we really agree: we only table about the parts we do not agree with. But I must tell you that on that part, I feel very strongly about it and I simply cannot agree with it.

Mr. Steele: I admit, if I may, Mr. Chairman, that this is a complicated idea, of establishing a new type of tribunal, really. One has all sorts of questions in one's mind about what sorts of people, what will its power be, how wide would its mandate run. We think of this as a mechanism for reviewing the activities of the whole regulated structure, in a way.

You are indeed moving into a field, as you say, of administrative law in suggesting something like this. As you know, most of the present rules say that you can appeal a decision on a question of law or natural justice but you do not second-guess a regulatory agency on its fact findings.

Mr. Deniger: That is, if you appeal it to the Federal Court?

Mr. Steele: Yes, that is right.

Mr. Deniger: But to Cabinet . . . ?

Mr. Steele: We are saying, in the case of the special tribunal, that maybe a sober second look is the way to go about this rather than to have the Cabinet involved.

Mr. Deniger: Well, we have some disagreement.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Kane.

Mr. Kane: Mr. Steele, on a point of clarification, do you see this new tribunal as being composed of entirely new commissioners or would you draw upon commissioners from the existing tribunals?

Mr. Steele: I would think, myself, with the limited amount of thought we have given to this point—and I guess we are exposed in coming up here without clear ideas on it—that it should be a new group, a different group of people than a panel drawn from the existing commissioners.

Mr. Kane: And would you see that tribunal reviewing decisions from all regulatory agencies?

Mr. Steele: Yes, I think it should have that kind of power, and role.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Steele, we have had an indication from the CRTC that it is indeed uncomfortable in making policy, that it is really looking for policy direction, and I wondered what you, with your background and experience that you had in drafting the legislation and so forth, you actually see. Where do you feel the policy should come from? And why do they feel uncomfortable in that role?

Mr. Steele: I would not know how uncomfortable they presently feel or have felt over the last ten years—I can think that some previous chairmen have not felt all that uncomfortable with the role.

[Translation]

qui ressortent, semble-t-il. Mais il faut que je vous le dise: je m'oppose fortement à ce que vous proposiez à ce sujet.

M. Steele: Je conviens, Monsieur le Président, que cette question est complexe, la création d'un tribunal, car il faut penser qui en fera partie, quels seront ses attributions, etc. Nous le concevons comme un mécanisme qui permettrait de réviser les activités de toute la structure de réglementation en quelque sorte.

Je reconnais aussi, qu'un tel tribunal relèverait plutôt du droit administratif. Comme vous le savez, la plupart des règles existantes prévoient qu'on puisse en appeler d'un point de loi ou de justice, mais on ne peut remettre en question un organisme de réglementation lorsqu'il ne fait qu'établir des faits.

M. Deniger: Si vous interjetez appel devant la Cour fédérale?

M. Steele: Oui, c'est ça.

M. Deniger: Mais devant le Cabinet . . . ?

M. Steele: Ce que nous disposons en proposant un tribunal spécial, c'est qu'il est peut-être préférable d'obtenir ainsi une opinion détachée plutôt que de mêler tout de suite le Cabinet à l'affaire.

M. Deniger: Eh bien, je dois dire que nous ne partageons pas le même point de vue.

Merci, Monsieur le Président.

Le président: Monsieur Kane.

M. Kane: Monsieur Steele, à titre d'information, ce nouveau tribunal serait-il composé entièrement de nouveaux commissaires, ou choisiriez-vous certains commissaires des tribunaux existants?

M. Steele: Nous avons peu étudié cette question — il aurait été préférable d'arriver avec quelque chose de précis à ce sujet, je sais — mais je crois que ce devrait être un groupe entièrement nouveau de commissaires.

M. Kane: Et concevez-vous que ce tribunal révise les décisions de tous les organismes de réglementation?

M. Steele: Oui, je crois que le tribunal devrait avoir ces pouvoirs, ce rôle.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, Monsieur le Président.

Monsieur Steele, nous avons quelque indication du CRTC qu'il est effectivement assez mal à l'aise dans ses fonctions touchant la formulation des politiques et qu'il préférerait qu'on lui fournisse des orientations à cet égard. Vous, qui avez beaucoup d'expérience dans ce domaine pour avoir participé à l'ébauche de la loi, etc., qu'en pensez-vous? Qui devrait élaborer ces fameuses politiques? Et pourquoi, à votre avis, le CRTC est-il peu à l'aise dans ce rôle?

M. Steele: Je ne saurais vous dire comment le CRTC se situe par rapport à cette question aujourd'hui, ou même depuis dix ans . . . mais je sais que certains présidents ne se sont pas sentis très à l'aise par rapport à ce rôle dans le passé.

[Texte]

• 1605

But leaving that aside, I think that we have witnessed an almost explosive change, really, in the broadcasting and telecommunications system in recent years, and I think that the discomfort really stems from the fact that the agency, which really has to regulate and evolve the system in accordance with a set rules, finds itself making some pretty broad judgments which really lie in the public domain for policy. You know, we are all saying the same thing, that there should be a major review of the legislation and a chance for Parliament to get its teeth into what the broad directions of the whole system are going to be, so I think that that is the extent of their discomfort, that so much of what they have to do these days really falls into a policy-making role.

I think they would agree with you. We do.

Mr. Berger: In our suggestion 17, we really envisaged, I guess, a greater role for the government as opposed to Parliament, but you have definitely placed the emphasis on Parliament; and we were wondering whether this was a deliberate change from the suggestion.

Mr. Steele: I do not think we are saying that Parliament should be the ultimate resolver of the policy directions: I think Parliament has to concern itself very much with the powers of discretion that are going to be left in the hands of the government of the day. In other words, this is what we are saying: try to be as precise as possible about the areas of policy which it is legitimate for the government to lay down in broad guidelines. Parliament then would have the task of reviewing the system from time to time to see whether it is really working in accordance with your wishes. But I do not envisage a situation where Parliament would in fact be, sort of on a periodic basis, in effect modifying the legislation.

Mr. Berger: With technology so rapidly changing, though, you do see Parliament as the forum to perhaps decide some of these fundamental issues that have to be decided?

Mr. Steele: Yes, I would certainly like to see a much more active intervention by the appropriate parliamentary committees in this field. There are standing committees in this field which, in our view, have not had a chance, really, to get at some of the more basic questions about the direction of the communications system.

Mr. Berger: That they do not really get down and decide policy or get into a very deep discussion.

Mr. Steele: Well, I think they are hampered at the present time by the nature of the system we are working with. There has been no real or extensive parliamentary debate on the question of communications policy other than what would normally come up in the course of the estimates or the review of the various agencies.

Mr. Berger: Well, how are they hampered?

Mr. Steele: Well, "hampered" is perhaps not the correct word. Maybe the committees themselves just have not seen fit to get into some of these questions.

[Traduction]

Mais allons plus loin, si vous le voulez. Depuis quelques années, le domaine de la diffusion et des télécommunications a connu des transformations phénoménales, et je crois que le CRTC, qui doit faire évoluer le système en s'inspirant des règles établies, ne se sent pas très à l'aise d'être appelé constamment à porter des jugements généraux qui relèvent en somme du débat public. Au fond, nous disons tous la même chose, qu'il faut examiner la loi en profondeur et permettre au Parlement de décider quelles orientations générales il veut donner au système dans l'ensemble, rôle qui revient actuellement au CRTC et avec lequel il ne se trouve pas très à l'aise, c'est vrai.

J'ai l'impression qu'ils seraient d'accord avec vous. Nous le sommes quant à nous.

M. Berger: Dans notre suggestion n° 17, nous envisageons, je pense, un rôle accru pour le gouvernement par opposition au Parlement, mais vous mettez clairement l'accent sur le Parlement; est-ce là un choix délibéré de votre part?

M. Steele: Je ne pense pas que nous disions que le Parlement devrait ultimement résoudre toute cette question de l'orientation des politiques; le Parlement, à mon avis, doit s'arrêter surtout aux pouvoirs discrétionnaires laissés entre les mains du gouvernement en place. Autrement dit, soyons le plus explicite possible quant aux domaines pour lesquels on veut que le gouvernement établisse des lignes directrices générales. Le Parlement aurait alors comme tâche de réviser de temps à autre le système pour voir s'il fonctionne selon ses désirs. Je ne conçois pas que le Parlement s'engage dans un processus l'obligeant à modifier de fait la loi à intervalles réguliers.

M. Berger: Compte tenu de l'évolution rapide de la technologie, vous concevez quand même que le Parlement soit l'endroit où trancher certaines des questions fondamentales sur lesquelles il faut se prononcer?

M. Steele: Oui, je vois très bien une intervention plus active des comités parlementaires appropriés dans ce domaine. Il existe des comités permanents dans ce domaine qui, à notre avis, n'ont pas eu l'occasion de se prononcer sur l'orientation fondamentale à donner aux communications.

M. Berger: Vous leur reprochez de ne pas approfondir suffisamment la question et de laisser de côté les politiques?

M. Steele: Je pense qu'actuellement la nature de notre système les empêche de le faire. Il n'a pas eu de véritable débat parlementaire sur la question des communications à l'exception de ce qui découle de l'étude du budget des dépenses ou de la révision des divers organismes.

M. Berger: De quelle façon en sont-ils empêchés?

M. Steele: Peut-être que le mot «empêchés» n'est pas tout à fait correct. Peut-être les comités eux-mêmes ont-ils préféré ne pas aborder certaines de ces questions.

[Text]

Mr. Berger: Why not? They are pretty fundamental issues, so why would they not see fit to get into a discussion on them?

Mr. Steele: Well, I think that is a question you might more appropriately address to the members of the parliamentary committee.

From where I sit, I guess that because of all the usual limitations of time and other business, and the fact that they are not really debating changes in the legislation, that they are debating the way in which it is actually handled by, say, the minister and the officials in the Department of Communications, or the CRTC, they are not getting down to the basic questions of the future of the communications system.

Mr. Berger: Thank you.

Another question I have is somewhat of a general question. It does not relate to anything in your brief but does relate to your relationship with the CRTC and the extent to which the broadcasting industry is regulated.

More specifically, we have been told that the requirement to supervise the broadcasting industry means that the regulatory relationship between the CRTC and the broadcasters is different than the relationship that normally exists in a regulated sector, even, for example, between the CRTC and the telecommunications carriers. Does this requirement to supervise that I mentioned put you in a special category?

Mr. Steele: Well, I guess we would think that the CRTC thinks so. The word "supervise" has, as you indicate, been used really as a ground for having pretty specific set of views develop on the part of the regulator about the objectives of the broadcasting system. You can almost interpret that word to mean that they have some super-management responsibility for the system. In fact, I think it would be helpful for all of us if we could get more precision in to what the word "supervise" means in this context.

Mr. Berger: I have difficulty in following exactly what you are talking about.

• 1610

Mr. Steele: We do not think, ourselves, from the industry point of view, that the word "supervise" really places us in some special position. Let me put it this way, that it gives the CRTC the right to become increasingly detailed in its regulatory structure as far as the objectives of the system are concerned.

Mr. Berger: In what manner have they become . . .

Mr. Steele: Well, I think, since we are on the public record with these comments, I do not hesitate to say that we feel, for example in the FM radio regulation, that they have got themselves into a considerable range of complex program management questions really relating to the objective of the FM radio system, based on one simple proposition, namely that FM radio shall be different than AM radio. They are going to supervise the system so as to make it different, and we

[Translation]

M. Berger: Et pourquoi pas? Ce sont des questions fondamentales, alors pourquoi auraient-ils préféré ne pas en discuter?

M. Steele: C'est une question qu'il faudrait poser aux membres des comités parlementaires.

Je suppose qu'à cause des restrictions habituelles imposées par le temps et le volume de travail, et du fait qu'ils ne débattent pas la modification de la loi mais la façon dont elle est appliquée par le ministre et les hauts fonctionnaires du ministère des Communications, que pour ces raisons, dis-je, ils finissent par ne pas aborder l'orientation fondamentale à donner au système des communications.

M. Berger: Merci.

Ma prochaine question est plutôt générale. Elle ne porte sur aucun point en particulier de votre mémoire, mais sur les rapports de votre organisme avec le CRTC et la mesure dans laquelle l'industrie de la radiodiffusion-télévision est réglementée.

Plus précisément, on nous a dit que l'obligation de superviser l'industrie de la radiodiffusion implique que les rapports de réglementation qu'entretient le CRTC avec les diffuseurs sont différents de ceux qui existent normalement dans un secteur réglementé, comme ceux entre le CRTC et les transporteurs en télécommunications, par exemple. Cette obligation de superviser comme je l'ai mentionné vous place-t-elle dans une catégorie spéciale?

M. Steele: Nous pensons que le CRTC est de cet avis, oui. Ce fameux mot «superviser», comme vous le dites, a justifié l'évolution de vues bien précises du CRTC au sujet du système de radiodiffusion-télévision. On interprète ce mot comme une fonction de supra-gestion du système en quelque sorte. En fait, il serait très utile qu'on précise ce qu'on entend par «superviser» dans ce contexte.

M. Berger: Je ne vous suis pas très bien.

M. Steele: Nous ne considérons pas, quant à nous de l'industrie, que le mot «superviser» nous met dans une catégorie à part. Je dirais, cependant, qu'il donne au CRTC l'occasion de s'arrêter à de plus en plus de détails dans sa structure de réglementation quant aux objectifs mêmes du système.

M. Berger: De quelle façon le CRTC . . .

M. Steele: Bien, étant donné que notre position est déjà connue à ce sujet, je n'hésiterai pas à dire que par rapport à la réglementation de la radio MF, par exemple, le CRTC a pris une foule d'initiatives assez complexes sur le plan de la gestion—lesquelles ont trait, finalement, aux objectifs de la radio MF—à partir du simple principe que la radio MF doit être différente de la radio AM. Il supervise le système de façon à le rendre différent, et chacun sait que nous poursuivons nos discussions à cet égard.

[Texte]

are in the midst of on-going discussions with them, of course, about this.

In the case of AM radio, we have a major brief in before the CRTC now, which we know will get presented in due course, about the need to bring right up to date, over the period of 20 years that they have been in existence the whole range of AM radio regulations; and similarly with the television regulations. These are issues which I think, from our point of view, we need to debate further with the regulatory...

Mr. Berger: So you feel that they are getting involved, really, in the day-to-day business...

Mr. Steele: I am afraid we think so, yes.

Mr. Berger: ... which they should not be involved in. It does not really stem from their mandate, you feel?

Mr. Steele: Well, it is an uncomfortable situation both for them and for us because, as we have indicated, and by their own admission, there is pretty fast change going on around us in terms of people's demands for new types of service and the way in which the broadcast industry has been called upon to adapt to the fact of technological change, and something has to give here in terms of a faster process for all of this to happen.

Mr. Berger: Do you find that you are hampered? Or is the process not fast enough? Is there a lag? Are you waiting?

Mr. Steele: Yes; and I am afraid that what we also find is a deadlock down to the point where decisions on their part are quite often very, very slow; in fact it is traditionally slow, and months will elapse. I will give you a simple example—and I do not say this is any spirit of criticism of the CRTC but it will come out this way.

The chairman made a major speech at our annual meeting in April on the subject of radio policy, saying that there was need for a major review of radio policy in this country; and we are sitting here in October and we know that, time and again, they have been internally trying to come forward with what it is they want to do here and they still have not done this. And this is at a time when we ourselves are trying this kind of process is pretty difficult to live with.

Mr. Berger: Does that problem arise from the word "super-vise" being in their mandate or does it come from the lack of policy direction that we were talking about earlier?

Mr. Steele: It comes from a state of mind, I think. They feel that they have to go into these matters in perhaps much greater detail than we would like to see.

Mr. Berger: Would you like to see the word "supervise" removed from their mandate?

Mr. Steele: I would like to see it either removed or better defined. I think it has been a worrying word over the years.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Could I have a supplement to this, please.

[Traduction]

Pour ce qui est de la radio AM, nous avons soumis un mémoire important au CRTC, qui sera présenté éventuellement, faisant état de la nécessité de mettre à jour toute la réglementation qui a vu le jour depuis une vingtaine d'années; nous avons fait de même pour les règlements sur la télévision. Ce sont des questions qui, de notre point de vue, doivent faire l'objet d'un débat plus poussé avec...

M. Berger: Vous trouvez donc que le CRTC se mêle de la gestion courante des affaires...

M. Steele: Je dois l'admettre, oui.

M. Berger: ... ce qu'il ne devrait pas faire. Cela ne découle pas de son mandat, d'après vous?

M. Steele: Eh bien, ce n'est pas une situation très intéressante pour l'un ou l'autre; comme nous l'avons indiqué—et le CRTC l'admet—la situation autour de nous change à un rythme tel sur le plan des services à fournir et de l'adapter à faire au changement technologique qu'il nous faut en arriver à avoir un système qui soit mieux capable d'y répondre rapidement.

M. Berger: Définissez-vous la situation comme contraignante? Ou le processus est-il tout simplement trop lent? Y a-t-il décalage? Êtes-vous dans l'attente?

M. Steele: Oui; au point où nous avons l'impression d'être dans une impasse, les décisions devant émaner du CRTC étant extrêmement lentes à aboutir; ce n'est pas nouveau, il faut attendre des mois. Je vous apporte un exemple concret. Mon intention n'est pas d'attaquer le CRTC, mais je crains que ce soit perçu ainsi.

En avril dernier, le président a prononcé une allocution importante à notre réunion annuelle au sujet de la politique sur la radio; il affirmait qu'une révision en profondeur de ce champ d'activité s'imposait dans notre pays. Nous voici en octobre, et nous savons qu'au sein du CRTC on ne sait toujours pas par quel bout attaquer la question. Rien n'a donc transpiré jusqu'ici... et tout cela se passe à une époque où nous, de l'Association, cherchons aussi à apporter certains changements par rapport à la réglementation AM et MF. Il n'est pas facile de vivre ce genre de situation.

M. Berger: Ce problème tient-il au fait qu'on parle de «supervision» dans le mandat du CRTC, ou découle-t-il de l'absence d'orientation dont nous parlions plus tôt?

M. Steele: Cela tient à un certain état d'esprit, je crois. Il se croit obligé d'aller dans beaucoup de détails que nous le voudrions.

M. Berger: Aimerez-vous qu'on retire le mot «superviser» de son mandat?

M. Steele: Retiré ou mieux défini. Il a été source de trop de préoccupations à travers les années.

M. Berger: Merci, Monsieur le président.

Le président: J'aimerais poser une question supplémentaire, s'il vous plaît.

[Text]

You have talked about this lag in terms of them making major policy decisions. The solution that was presented to us yesterday by the Canadian Cable Television Association was, if I recall correctly, to the effect that there would be de-regulation in a lot of areas and that would free the CRTC up and give it more time so that it could devote its efforts to these major policy directions. How do you feel about that recommendation?

Mr. Berger: I think they were talking specifically about de-regulation, for example in the setting of cable TV rates which, the Cable Television Association said, takes up about—I do not know, but an inordinate amount of their time.

The Chairman: Fifty per cent.

Mr. Steele: If it is 50 per cent of the hearing time, then I certainly support what was said to the committee by the Cable Television Association on that matter, namely that one should review, really, on a cost-benefit basis the value you get out of having that much of the regulatory time taken up with the question of rate-setting for the cable systems.

• 1615

However, on the general subject of de-regulation, I think one should approach this whole issue—at least we think so, from the point of view of the broadcasting industry—not with a view to saying it is all unnecessary or not needed. We accept the fact that the broadcasting system in this country is going to be managed in accordance with certain broad policy directives, now and for the future. So we are not saying de-regulate: we are saying modernize the views.

The Chairman: Well, that was the solution of the Cable Television Association: leave the policy-making decisions with the CRTC but give them more time to do it by taking some of the other stuff off their plate.

Another possibility one could consider—and it seems to me that you are saying this—is that these policy decisions be taken right away from the CRTC and given to Parliament.

Mr. Steele: Mr. Chairman, do we not get into some pretty spongy ground here because certain policy, which evolves the sort of regulatory framework or regulatory policy, you have got to leave with them. I am talking about quite broad policies.

The Chairman: Yes, you are talking about quite broad policies such as pay-TV.

Mr. Steele: Yes, it is quite appropriate for Cabinet to decide what kind of pay-TV system you would have.

The Chairman: So we should be taking that type of decision away from the CRTC and giving it to Cabinet?

Mr. Steele: Well, I think that is part of the discomfort they have, particularly when they see these things being debated in the federal-provincial setting where they are not quite sure who is going to be controlling it. This is another inhibiting factor at the present time.

The Chairman: That will be settled tonight.

[Translation]

En parlant de décalage ou de retard à se prononcer, vous avez fait allusion aux grandes orientations qu'il fallait décider. La solution qui nous a été présentée hier par l'Association canadienne de télévision par câble, si je me souviens bien, prévoyait la dé-réglementation d'une foule de domaine, ce qui aurait pour effet de libérer le CRTC, lui laissant donc plus de temps pour prendre précisément ces grandes décisions sur l'orientation. Que pensez-vous de la recommandation?

M. Berger: Je crois que l'Association faisait allusion à la dé-réglementation du processus de fixation des tarifs de cablo-distribution qui, aux dires de l'Association de la télévision par câble, prend une proportion démesurée de son temps.

Le président: Il s'agit de 50 pour cent.

M. Steele: Eh bien, si c'est effectivement la moitié du temps qui est consacré à cette activité, je suis d'accord avec l'Association de télévision par câble qu'il faut considérer s'il en vaut la peine, en termes coûts-bénéfices, de consacrer une telle proportion du processus de réglementation à la fixation des tarifs de cablo-distribution.

Toutefois, quant à la question de la dé-réglementation en général, je crois qu'il faut aborder le sujet—c'est du moins le point de vue des radiodiffuseurs—non pas en disant que toute réglementation est à bannir. Nous acceptons que l'industrie de la radiodiffusion-télévision canadienne soit gérée selon certaines grandes orientations, maintenant et à l'avenir. Nous ne faisons pas de la dé-réglementation un cheval de bataille: nous disons simplement modernisons nos vues.

Le président: C'est la solution proposée par l'Association de télévision par câble: laissons les grandes orientations au CRTC, mais donnons lui plus de temps pour prendre les décisions qui s'imposent en réduisant son fardeau de travail.

Une autre possibilité qu'on pourrait envisager et il m'apparaît que vous allez dans ce sens—consiste à prendre ces décisions en matière de politiques et les confier au Parlement plutôt qu'au CRTC.

M. Steele: Monsieur le Président, ne sommes-nous pas sur un terrain assez fragile ici, car il demeure que certaines politiques générales, qui engendreront finalement tout l'appareil de réglementation, devront tout de même être laissés au Parlement.

Le président: Oui, vous parlez de politiques très générales touchant, par exemple, la télévision payante?

M. Steele: Oui, il est tout à fait approprié que le Cabinet décide quel genre de télévision payante il veut voir instaurer.

Le président: Alors on retirerait ce genre de décision du CRTC pour le confier au Cabinet?

M. Steele: Bien, je crois que c'est une des sources de son malaise: il voit ces questions qui sont débattues sur la scène fédérale-provinciale sans trop savoir, en fin de compte, de qui tout ce secteur relèvera. Voilà un autre facteur qui constitue une entrave à l'heure actuelle.

Le président: Tout cela sera résolu ce soir.

[*Texte*]

Mr. Steele: We hope—by some major announcement.

But I think that I was citing another factor which is important. I think the questions that I mentioned earlier, the ownership of the system, the structure and the objectives of the system, are legitimate areas—priority areas—for public policy.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Steele, the broadcasters that are represented by your association are in a regulated industry and for that reason have a very special interest in the subject of government regulation; and you are under the direct jurisdiction of the CRTC, but the same broadcasters would be subject to other kinds of federal regulation.

Mr. Steele: Yes indeed.

Mr. Crosby (Halifax West): I see that your employees are under the Canada Labour Code . . .

Mr. Steele: Yes, they are.

Mr. Crosby (Halifax West): . . . and you would have been subject to the AIB regulations when they were in force, and so on.

Mr. Steele: Yes.

Mr. Crosby (Halifax West): Do you make a distinction between that kind of general government regulation that affects your broadcasters and the kind of very special regulation that is imposed on broadcasters through the Broadcasting Act and the CRTC?

Mr. Steele: I suppose I could take it piece by piece as there are quite a number of contact points between the whole structure of federal government and federal administration and the industry.

You have cited a couple that are quite important—not the AIB; we hope we do not have them back—but Health and Welfare, for example: the food and drug area; and the question of advertising and advertising standards. These things are very much a part of the codes of practice that the broadcasters of Canada should and must follow.

In things like that, we would have no more interest than say the rest of the advertising community and others who would like to see the same tests apply that we were talking about here, in terms of why things are done and how you review them. And we favour a principle of, as much as possible, self-regulation by codes of practice which have proven themselves to be reasonably effective in solving some of these areas.

The copyright-consumer and corporate affairs area is important to us. That is a subject that is coming up for discussion before Cabinet, and Parliament eventually, the new copyright law. I would certainly distinguish here between that kind of situation and, as I say, the direct CRTC relationship. What we need in the area of copyright is a chance to have a very effective discussion, and we are having it, with the officials and ministry on copyright as it affects the future of broadcasting and communications. And we know that there will be regula-

[*Traduction*]

M. Steele: Nous l'espérons . . . et qu'il s'ensuivra une déclaration importante.

Mais j'ai mentionné un autre facteur important. La propriété du système, la structure et les objectifs du système sont des secteurs qui doivent retenir prioritairement l'attention en matière de grandes orientations à prendre.

Le président: Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Merci, monsieur le président.

Monsieur Steele, les radiodiffuseurs représentés par votre association font partie d'une industrie réglementée et pour cette raison ont un intérêt particulier pour la réglementation gouvernementale; et vous relevez directement du CRTC, mais tout en étant soumis à d'autres règlements fédéraux.

M. Steele: C'est tout à fait exact.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Et je vois que vos employés sont soumis au Code canadien du travail . . .

M. Steele: C'est juste, oui.

M. Crosby (Halifax-Ouest): . . . et vous auriez été soumis aux règlements du AIB lorsqu'ils étaient en vigueur, etc.

M. Steele: Oui.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Faites-vous une distinction entre les règlements généraux du gouvernement qui touchent les radiodiffuseurs et toute cette réglementation spéciale imposée aux radiodiffuseurs par la Loi sur la radiodiffusion et par le CRTC?

M. Steele: Je suppose que je pourrais vous répondre point par point. Il y a plusieurs points de contact, si l'on veut, entre la structure globale du gouvernement fédéral et de l'administration fédérale, d'une part, et l'industrie, d'autre part.

Vous avez mentionné quelques règlements qui sont très importants—et je ne fais pas allusion au AIB; nous espérons ne plus jamais revoir cette réglementation. Il y a le secteur santé et bien-être: les aliments et drogues, notamment; puis la question de la publicité et des normes publicitaires. Toutes ces préoccupations sont intégrées en majeure partie dans les codes d'éthique que tous les radiodiffuseurs du Canada doivent respecter.

Sur ces questions, nous n'aurions pas plus à dire que le milieu de la publicité, par exemple, pour ce qui est des attentes de chacun quant aux changements souhaitables et à la façon de procéder à la révision nécessaire. Nous favorisons, dans ces domaines, une espèce d'autoréglementation par le biais de codes professionnels, lesquels se sont d'ailleurs révélés raisonnablement efficaces.

Tout le domaine des droits d'auteur, de la consommation et des affaires touchant les sociétés revêt une importance particulière à nos yeux. Une nouvelle loi sur le droit d'auteur sera discutée incessamment par le Cabinet et, éventuellement, le Parlement. Je fais une distinction, oui, entre ce type de rapport et celui que nous entretenons face au CRTC. Dans le domaine des droits d'auteur, ce qu'il nous faut c'est d'avoir une discussion très efficace, et c'est effectivement ce qui se passe avec les fonctionnaires et le département des droits d'auteur,

[Text]

tions brought down eventually under whatever new law is brought forward here.

The Canada Labour Relations Board and the code—and since we are a federal industry, the employees are federally brought under the CLRB—have been a worry for us, quite frankly. I think there has been some rather difficult, I would suggest unfair, press discussion from time to time of the attitudes of the broadcasting industry towards labour questions. In fact, this kind of industry has a high element of what you would call creative personnel and people that work almost on a contract situation, and there have been some frictions there, which I do not cite as being too important at the present time; but we would like a more effective dialogue in that area with the federal agencies.

• 1620

Mr. Crosby (Halifax West): But my point is, and what I am interested in ascertaining from you is, that you do not distinguish between the government regulation that you are subjected to as a regulated industry in the broadcasting field and the regulation that you are subjected to simply because you are an employer carrying on an undertaking under federal jurisdiction.

Mr. Steele: I would not, personally, because I think all of these agencies have considerable power to effect the way in which the industry operates.

Mr. W. Stacey (Director, Government Relations and Public Policy, Canadian Association of Broadcasters): If I might just expand a little bit on that point, one of the other government departments whose actions greatly affect broadcasters, of course, is the Department of Communications. Their mandate comes under the Radio Act, which is a rather old statute, and it gives a very broad power to the minister.

To bring in some of the other elements that we have been talking about, one of the things about regulatory lag that concerns broadcasters is the amount of time, sometimes, that it takes to have technical proposals cleared by the Department of Communications. As you are aware, I am sure, the Broadcasting Act requires that a licence cannot be issued until such time as the technical facilities have been approved by the Department of Communications. So this is one other element that we get into as well.

I think our concern would be that, perhaps, departments like Communications should expand, to an extent, the way in which they have started up a consultative process, which their act does not require but which they appear to be doing on a voluntary basis. We would like to see that continue and we would like to see it expanded.

Mr. Steele: That is a very good point, because you get this "After you, Alphonse" situation where the CRTC deals with, say, this technical certificate. Every broadcaster has two licences. He has a technical licence to run a system and he has

[Translation]

notamment en ce qui a trait à l'avenir de la diffusion et des communications. Et nous savons fort bien qu'il découlerait éventuellement toute une réglementation de la loi qui sera adoptée en temps et lieu.

La Commission canadienne des relations de travail et le Code du travail, quant à nous, sont une source de préoccupation, il faut être franc. J'estime que parfois la presse a assez injustement traité de l'attitude des radiodiffuseurs en matière de relations de travail. Ce type d'industrie compte dans ses rangs beaucoup de personnes créatives qui travaillent, en grande partie, sur une base contractuelle, et je ne cache pas qu'il y a certaines frictions, bien qu'elles ne m'apparaissent pas trop importantes à l'heure actuelle; mais il reste que nous aimerions entretenir un dialogue plus efficace à ce chapitre avec les organismes fédéraux.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais ce que je voudrais que vous me disiez clairement, c'est si vous faites une différence entre la réglementation à laquelle vous êtes soumis à titre d'industrie réglementée dans le domaine de la radiodiffusion-télévision, et la réglementation à laquelle vous êtes soumis en raison du fait que vous êtes un employé qui s'acquitte d'une fonction relevant de la compétence fédérale.

M. Steele: Personnellement, je n'en fais pas, car tous ces organismes ont beaucoup de pouvoir susceptible d'influer sur le fonctionnement de l'industrie.

M. W. Stacey (directeur, relations avec le gouvernement et politiques publiques, Association canadienne des radiodiffuseurs): Permettez-moi d'ajouter quelques éléments à ce dernier point. Le ministère des Communications est un autre ministère qui, bien entendu, exerce une influence importante sur les radiodiffuseurs. Son mandat est défini par une loi assez ancienne, la Loi sur la radio, laquelle confère d'ailleurs au ministre des pouvoirs assez étendus.

Pour rattacher tout cela aux préoccupations que nous avons soulevées plus tôt, une des choses qui préoccupent les radiodiffuseurs, c'est le temps parfois très long qu'il faut au ministère des Communications pour autoriser les propositions techniques. Comme vous le savez, la Loi sur la radiodiffusion interdit qu'on délivre un permis aussi longtemps que les installations n'ont pas été approuvées par le ministère des Communications. C'est un autre exemple du genre de situations que nous devons supporter.

Ce que nous souhaitons, au fond, c'est que les ministères comme celui des Communications, qui amorcent un processus de consultation sans toutefois en être contraint par la loi, poursuivent leur approche en ce sens et l'emplissent.

M. Steele: C'est un très bon point, en effet, car nous sommes soumis à un processus double, chaque radiodiffuseur devant avoir deux permis ou licences: une licence technique pour opérer un système et un permis social ou une licence du CRTC précisant ce que vous diffuserez.

[Texte]

what they call a social or a CRTC licence which states what he will broadcast.

Mr. Crosby (Halifax West): That is a very interesting contrast because, on the one hand, you are dealing directly with the government bureaucracy, representing the minister, and on the other hand, you are dealing with a regulatory agency.

In that connection, we hear from other witnesses and read in presentations the term "independent" as applied to a regulatory agency, and that in turn raises the question of how independent a regulatory agency should be. My own philosophy is that the power is in the government and that it should remain there, and they should not abrogate their ultimate responsibility to all the people to a regulatory agency. For better or for worse, I favour the idea of an ultimate appeal to the Cabinet in administrative areas, as opposed to areas that can be dealt with by a judicial process.

But I would just like to know what your own feelings are in terms of the independence of the regulatory agency—in your case, the CRTC; because, you have indicated—I think you cited, in fact—the classic legal statement that an administrative board should be questioned on its procedure and its fair dealing but not secondguessed on its judgment. Is that really the view you take of government regulation, that you want to look to the regulatory agency and not beyond?

Mr. Steele: Well, it is coming, I suppose, to the philosophy of regulation.

The independence of the CRTC has been most effective in the area of licensing, the hearings which have led to the licensing of the structure of the system and the conditions which have been attached to these. I do not think most broadcasters would quarrel with that sort of power being left to the independent agency provided that there is an opportunity, from time to time—and we always say these things in the context of what we are saying to you, that if the enabling statute requires sort of a redefinition of the objectives, it is not going to happen through the medium of this independent agency because they are too fed up and too busy doing the job or because it is not their job to change the whole framework of the system.

• 1625

I say that the independence really has to be in relation to the powers which they have specifically to regulate the industry concerned. I accept what you are saying about some mechanism for a review of the process, and that ultimately the Cabinet has to be that mechanism because it is the governor-in-council of the day; and we have said this, that this right of review is there now, but we are saying that, on the other side of that street, namely the initiating of directives to the regulatory body, there should be some means for that being reviewed, and secondly, that there should be some means of an independent review of actions taken by the executive branch of government.

[Traduction]

M. Crosby (Halifax-Ouest): C'est un contraste intéressant, car d'une part vous faites affaire directement avec la bureaucratie gouvernementale, le ministre, et, d'autre part, avec un organisme de réglementation.

Sous ce rapport, il nous est donné d'entendre d'autres organismes et de lire dans leurs présentations le mot «indépendant» pour décrire un organisme de réglementation, ce qui m'amène à soulever la question à savoir dans quelle mesure un organisme de réglementation doit-il être indépendant. Ma position est celle-ci: le pouvoir appartient au gouvernement et il doit demeurer entre ses mains; il n'est pas question qu'il abdique sa responsabilité ultime en faveur de tous et chacun, ou d'un organisme de réglementation. Pour le mieux ou pour le pire, je souscris à un appel au Cabinet en dernière instance dans les domaines administratifs, par opposition aux domaines relevant plutôt de la procédure judiciaire.

Mais j'aimerais savoir ce que vous pensez, vous, de l'indépendance des organismes de réglementation—dans votre cas, du CRTC—car vous avez cité ce cas classique qu'on peut remettre en question la procédure d'un organisme administratif et l'impartialité avec laquelle il a traité d'une question, mais non son jugement. Est-ce réellement votre façon de concevoir la réglementation gouvernementale, de vous en remettre à l'organisme de réglementation, point.

M. Steele: Bien, je suppose que nous approchons finalement du principe de la réglementation.

L'indépendance du CRTC s'est révélée des plus efficaces dans le domaine des permis et des audiences qui entourent tout le processus mis en branle à ce chapitre. Je n'ai pas l'impression que la majorité des radiodiffuseurs voudraient remettre en question ce type de pouvoir qu'on laisse à l'organisme indépendant, pourvu que l'on puisse périodiquement redéfinir les objectifs, ce qui ne se produira pas par l'intermédiaire d'un tel organisme indépendant, car il est débordé de travail et ce n'est pas son boulot que de modifier toute la charpente du système.

Il faut donc envisager cette indépendance en fonction des pouvoirs que détient l'organisme en vue de réglementer proprement dit l'industrie en question. Je conviens qu'il doit exister un mécanisme pour réviser le processus, ce mécanisme étant en fin de compte le Cabinet puisque c'est lui qui représente le gouverneur-en-conseil de l'heure; nous avons déjà dit que ce droit d'examen existe actuellement, mais nous ajoutons, en revanche, qu'il doit aussi exister une façon de réviser la façon dont sont transmises les directives à l'organisme de réglementation. Par ailleurs, il devrait exister un moyen de réviser de façon indépendante les actions prises par l'exécutif du gouvernement.

[Text]

Mr. Crosby (Halifax West): Actually, I join with Mr. Deniger, my colleague, in saying that I find your brief excellent and that it is well presented, and enables us to grasp the points that you have dealt with. But I am a little disturbed by your reference to Cabinet directives because I think that that is part of the philosophy that everything can be reduced to a policy, and that people only need to know the policy and react to it. That really comes to be government by policy rather than by people. My own experience over the years, for what it is worth, is that that just does not work; that it is the people making the decisions that you have to rely on ultimately and not the policy.

Do you seriously feel that a whole series of policies, hand-written and typed should be presented to the public and not to the government broadcasting industry, or do you think that, sometime, somebody just has to step in and decide the matter?

Mr. Steele: Of course. I would have to agree with you—put that way.

Mr. Crosby (Halifax West): That being the case, why do you want the CRTC to be in that situation rather than the Government of Canada, so to speak?

Mr. Steele: I suppose what I am really concerned about, and you must be wrestling with this yourself, is, can you envisage a Cabinet situation where with the kinds of complex regulatory relations that we have got—and not just with our industry but with others—where they would be constantly in the position of doing these policy reviews?

Mr. Crosby (Halifax West): Let us not confuse the principle with the practice yet.

Mr. Steele: Well, as far as the principle is concerned, the principle of a Cabinet review, I do not think we are arguing against it.

Mr. Crosby (Halifax West): You might be forced to reject Cabinet review because of the practical considerations but I do not like to see the rejection of the principle. Of course, I think it should be recorded that you deal with people who have got their licence: the CRTC is hardly going to object to that part of the process.

Mr. Steele: No, that is quite true. In fact, people are pretty zealous in protecting that . . .

Mr. Crosby (Halifax West): I imagine there are a lot of people out there that are not quite as satisfied with the . . .

Mr. Steele: Well, that has become a matter of whether they have sufficient access to the system to be able to make their case from time to time.

Mr. Crosby (Halifax West): Yes.

Very briefly, one point is that I tend to support you on the idea of a tribunal to review government regulations before they are enacted. I appreciate, as Mr. Deniger says, that it may be just adding another level to the bureaucracy . . .

Mr. Steele: It so often happens.

[Translation]

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je tiens à vous dire qu'à l'instar de mon collègue, M. Deniger, je trouve moi aussi que votre mémoire est excellent et bien présenté; il nous permet de bien saisir les points que vous soulevez. Je suis un peu perplexe, cependant, concernant votre allusion aux directives du Cabinet, car cela n'insère, à mon avis, dans cette philosophie voulant qu'on puisse tout réduire à une politique, les individus n'ayant ensuite qu'à en prendre connaissance et y réagir. Cela revient à préconiser un mode de gouvernement axé sur les politiques plutôt que sur les personnes. D'après mon expérience—prenez-la pour ce qu'elle vaut—cela ne fonctionne tout simplement pas; au bout du compte il faut s'en remettre aux personnes qui prennent les décisions, et non aux politiques.

Croyez-vous sérieusement qu'on devrait présenter au public toute une série de politiques écrites et bien dactylographiées, et non pas le faire pour l'industrie de la diffusion, ou ne pensez-vous pas qu'à un moment ou l'autre quelqu'un doit intervenir et trancher la question?

M. Steele: Bien entendu. Je dois être d'accord avec vous si vous présenter les choses ainsi.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Dans ce cas, pourquoi voudriez-vous que le CRTC soit dans une telle position plutôt que le gouvernement du Canada?

M. Steele: En fait, ce qui me préoccupe en réalité, et vous devez vous poser les mêmes questions, c'est de savoir comment le Cabinet réussira à étudier tout ce volume de réglementation complexe pour réviser les orientations à prendre dans chaque cas, et ne fais pas allusion à notre seule industrie?

M. Crosby (Halifax-Ouest): Ne mêlons tout de même pas les principes avec la pratique immédiatement.

M. Steele: Quant au principe de confier la révision au Cabinet, je ne crois pas que nous soyons en désaccord à ce sujet.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Peut-être faudrait-il en venir à rejeter un tel examen par le Cabinet, à cause de considérations pratiques justement, mais je ne voudrais pas qu'on rejette le principe. Il reste qu'on se trouve à faire affaire avec des gens qui ont leur permis ou licence: le CRTC ne s'objectera certes pas à cette partie du processus.

M. Steele: Non, c'est juste. En fait, on manifeste assez de zèle à protéger . . .

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je présume qu'il y a beaucoup de gens qui ne sont pas très satisfaits de . . .

M. Steele: Le problème à ce moment-là, c'est que ces groupes n'ont peut-être pas toujours l'accès voulu au système pour faire valoir leur point de vue de temps à autre.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oui.

Très brièvement, j'aimerais souligner que je souscris à votre suggestion de créer un tribunal qui réviserait la réglementation gouvernementale avant qu'elle ne devienne loi. Mais je reconnais, avec M. Deniger, qu'on se trouve peut-être à alourdir tout simplement la machine bureaucratique . . .

M. Steele: Ce ne sera pas la première fois.

[Texte]

Mr. Crosby (Halifax West): ... but I would like to think that I was the originator of that idea, as well, and I will tell you the circumstances very briefly.

There was a great problem in Nova Scotia with respect to labour legislation, with the trade unions always saying that they did not know legislation was going to be presented, that public opinion did not have an opportunity to form, and so on; and one of my suggestions was that there would be a tribunal to review and vet proposals for changes in labour management legislation. Is that what you have in mind, that there should be an opportunity to publicly vet regulatory provisions so that you would have an opportunity to test public opinion on the matter?

Mr. Steele: I think, on the basis of the way we have put the words together here, that we would probably look to the parliamentary committee process to accomplish what it is that you have in mind, rather than some special tribunal...

Mr. Crosby (Halifax West): Well, what do you think that a tribunal is going to—I am sorry, what was your last word?

Mr. Steele: Well, it has that difficult role of making sure that executive discretion, when exercised, is in accordance with the...

• 1630

Mr. Crosby (Halifax West): Oh, you would have the tribunal decide whether the regulation was...

Mr. Steele: *Ex post fact*, yes. If their directives can be given to the agency, I think that what we are saying is, allow that period during which there will be a chance to debate this—you know, have some process of hearing or review—and the role of the tribunal...

Mr. Crosby (Halifax West): You are thinking in terms of the parties involved as opposed to the public concern?

Mr. Steele: Yes.

Mr. Stacey: I think, Mr. Chairman, that maybe we should try to separate, too, the issue of the directives from the Cabinet and appeals to the Cabinet. What we were thinking of more, in the way of a tribunal, was the idea that if an appeal is launched, that a tribunal could look at the validity of an appeal request and then make a recommendation back to the Cabinet as to whether that appeal should be considered by the Cabinet.

Mr. Crosby (Halifax West): I have no other questions, Mr. Chairman.

The Chairman: Okay.

Mr. Steele: We heard from the Department of Communications and the impression that I have in my mind, and this is subject to correction, is that they feel things are going along pretty well. What has your relationship with the department been?

Mr. Steele: Our relationship, on the whole, I guess can best be described as pretty co-operative, in terms of our ability to serve in a technical advisory way with them. If I have one complaint to make about it—and maybe it is not really a

[Traduction]

M. Crosby (Halifax-Ouest): ... mais j'aimerais penser avoir donné naissance à cette idée moi-même; je vous explique pourquoi.

En Nouvelle-Écosse on s'est heurté à de sérieuses difficultés au sujet de la législation du travail, les syndicats se plaignant de ne jamais être au courant qu'un projet de loi allait être présenté, de ne pas permettre à l'opinion publique de se former, etc.; une des suggestions avancées prévoyait justement la création d'un tribunal ayant pour fonction de réviser les propositions de changement en matière ouvrière. Est-ce à ce genre de mécanisme que vous pensez, lequel permettrait d'examiner publiquement les dispositions réglementaires envisagées de façon à laisser au public le temps de se faire une idée à ce sujet?

M. Steele: D'après ce que vous dites, je pense que c'est plutôt vers les comités parlementaires qu'il faudrait se tourner pour accomplir ce dont vous parlez, et non vers un tribunal spécial.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais que pensez-vous qu'un tribunal va... je m'excuse, quel était votre dernier mot?

M. Steele: Bien, il a ce rôle difficile de s'assurer que la discrétion du pouvoir exécutif, lorsqu'on l'exerce, est conforme à...

M. Crosby (Halifax-Ouest): Oh, d'après vous le tribunal déciderait si la réglementation...

M. Steele: Rétroactivement, oui. Si le tribunal transmet ses directives à l'organisme, alors pourquoi ne pas prévoir une période de temps pendant laquelle ces directives feraient l'objet d'un débat. Il s'agit d'un processus de révision, d'audiences publiques, et le rôle du tribunal...

M. Crosby (Halifax-Ouest): Vous pensez en fonction des parties en cause au lieu de l'intérêt public?

M. Steele: Oui.

M. Stacey: Je crois, monsieur le président, qu'il faudrait essayer de distinguer entre les directives provenant du Cabinet et les appels interjetés auprès du Cabinet. Lorsque nous avons proposé cette idée d'un tribunal, nous songions plutôt à son utilité en cas d'appel, alors qu'il aurait pour fonction d'examiner la validité d'un appel et de faire rapport au Cabinet en recommandant que ce dernier donne suite ou non à l'appel en question.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Je n'ai pas d'autres questions, monsieur le président.

Le président: OK.

Monsieur Steele, d'après ce que nous dit le ministère des Communications, les choses ne vont pas si mal du tout; on me corrigera si je me trompe. Quels rapports avez-vous eu avec le ministère?

M. Steele: On peut dire, en général, que nos rapports sont sous le signe de la coopération, notamment en ce qui a trait à l'aspect technique du processus de consultation. Ce que nous regrettons, cependant—et ce n'est peut-être pas le genre de

[Text]

complaint the kind of which this committee should be concerned with, I suppose—but we really wonder whether they regard us as part of their constituency from time to time. You know, they should. As Mr. Stacey says, the Radio Act is fully in the power of the Minister of Communications and the decisions which are carried forward by Canada in the spectrum field should be those that reflect the needs of those that are occupying the spectrum in Canada, and we have some concerns about this debate.

Having said that, we do have a better ongoing discussion with them. We would like to see it a little more formal.

The Chairman: A formal consultation process?

Mr. Steele: Yes, right from the minister down. We would like to see the minister, even though he has this tremendous power—because that Radio Act needs to be read; he is given pretty extensive powers, really, to propose and dispose of decisions in this field—on major questions, encourage the government of the day to ask the Minister of Communications to bring recommendations forward under that act for consideration by Cabinet.

The Chairman: You have a lag? You have a real problem with timing—in getting things acted upon?

Mr. Steele: That is right. This question of getting sort of technical clearances on changes, you know; that is a problem. Now, whether that is a manpower problem or . . .

The Chairman: How long does it take you?

Mr. Steele: Gosh, I do not know.

Wayne, you worked with CRTC. If somebody wants to change an antenna, how long do you figure it would take them to get it done?

Mr. Stacey: I think, to be fair to the department, we should point out that it is not entirely an internal process under their control because when you are dealing with international agreements in many cases facilities that are being proposed in Canada have to be cleared internationally, and sometimes the other countries, especially the United States, do not move as fast as we would like them to.

But the point that I was trying to make is that we do have a two-tier regulation in broadcasting, at the technical level and then at the Broadcasting Act level, and when you combine the two delays it becomes very lengthy.

The Chairman: Will you give us an example of something that you have wanted and how long it has taken you to get it?

Mr. Stacey: I have seen situations where an AM broadcaster has applied for, let us say, a change of facilities—in some cases it is a new station but usually it would be a change of facilities—and it would be fairly complicated technically; and by the time the Department of Communications has dealt with it internally and negotiated internationally, we can go up to nine months, perhaps, to get a final clearance on this.

[Translation]

plainte à présenter devant ce comité—c'est qu'on ne nous considère pas toujours comme ayant les mêmes préoccupations qu'eux. Comme M. Stacey l'a fait remarquer, la Loi sur la radio relève entièrement du ministre des Communications et les décisions adoptées dans ce domaine devraient refléter les besoins des intervenants; c'est une question qui nous préoccupe beaucoup actuellement.

Quoi qu'il en soit, nos rapports courants avec le MDC sont meilleurs, mais nous aimerions qu'ils soient plus officiels, formels.

Le président: Vous pensez à un mécanisme de consultation en règle?

M. Steele: Oui, à partir du ministre en descendant. Nous aimerions que le ministre—qui se voit attribuer des pouvoirs importants en vertu de la Loi sur la radio—encourage le gouvernement en place à demander au ministre des Communications d'amener des recommandations à l'intention du Cabinet au titre de cette loi.

Le président: Vous déplorez les retards? Vous avez de la difficulté à faire passer vos dossiers dans un délai raisonnable?

M. Steele: C'est exact. Il n'est pas facile de faire autoriser les changements techniques; j'ignore si cela est dû à un problème de main-d'œuvre ou . . .

Le président: Vous parlez de délais de quel ordre?

M. Steele: Je ne saurais vous dire.

Wayne, vous avez travaillé auprès du CRTC. Si quelqu'un veut changer une antenne, ça leur prendra combien de temps?

M. Stacey: Je crois que pour être honnête envers le Ministère il faut souligner qu'il ne s'agit pas d'un processus interne qui relève entièrement de lui parce qu'il y a des ententes internationales à respecter. Dans bien des cas, les installations qu'on propose au Canada doivent être autorisées internationalement, et parfois les autres pays, les États-Unis notamment, ne procèdent pas avec toute la célérité souhaitable.

Ce que je voulais mettre en évidence, en réalité, c'est que nous devons subir une double réglementation, sur le plan technique d'une part, et face à la Loi sur la radiodiffusion, d'autre part; la combinaison des délais nécessaires dans les deux cas rend le processus extrêmement long.

Le président: Pourriez-vous nous donner un exemple de quelque chose que vous avez demandée et nous dire combien de temps il a fallu attendre?

M. Stacey: J'ai déjà vu une station AM demander la modification de ses installations—ce sont le plus souvent des changements techniques assez complexes—et devoir attendre jusqu'à neuf mois avant que le ministère des Communications ait approuvé le changement et ait obtenu par la suite un accord international.

[Texte]

The Chairman: What is a change of facilities? Just increase your output?

Mr. Stacey: Perhaps an increase in power or a change in frequency.

Mr. Steele: You see, the North American broadcasting agreement, which ties Canada and the U.S. together, requires that we do this; and they must do the same thing . . .

The Chairman: Well, that is understandable.

Mr. Steele: Yes.

Now how much of this we can attribute fairly to the DOC here as opposed to FCC and the people in the United States is hard to say.

The Chairman: Do you have any type of time limit, if we had it in our power to enact one, that you feel would be reasonable?

• 1635

Mr. Steele: I would think that on the clearing of something like this, I know of no reason why they should not be able to give back an answer in, say, a three-month period. Would you not agree, Wayne?

Mr. Stacey: Well, in fact, there is a limitation in the agreement that we have with the Americans.

The Chairman: Which is how long?

Mr. Stacey: I am not certain of the time but I think it is something extraordinarily short, something in the order of 60 days; and in my recollection, the Americans have not been able to abide that provision for many, many years, and the department has not been inclined to push it.

So all of these delays tend to come together to the point where broadcasters or potential broadcasters who have made an application to the commission find that they are waiting for a period, from the point in time when they start the application to when it is heard and there is a decision coming out, of anywhere between a year and eighteen months—especially for larger stations in metropolitan areas.

The Chairman: Mr. Deniger.

Mr. Deniger: Mr. Chairman, I would like to come back to the topic of regulatory agencies and, in particular, to the CRTC practice in terms of its form of decision-making.

You mentioned in your brief that you have difficulty with CRTC decisions because, first, they basically do not give the reasons for their decision, and secondly, even if sometimes through the grapevine you might be aware that one or two commissioners were in disagreement or agreement with your application, that dissent might not be transparent in the decision because the decision does not have the actual reasons like a normal judicial decision would—or even like CTC decisions would. I wonder if you would comment on that.

Mr. Steele: I do not know whether we would want anything other than a consensus approach to this one. Very rarely do issues come up where you will find a recorded minority

[Traduction]

Le président: Qu'entendez-vous par un changement d'installations? Une augmentation de la puissance simplement?

M. Stacey: Une augmentation de puissance un changement de fréquence, par exemple.

M. Steele: Il existe une entente nord-américaine en matière de radiodiffusion qui lie le Canada et les États-Unis et nous oblige à procéder ainsi; ils doivent faire la même chose de leur côté . . .

Le président: C'est compréhensible.

M. Steele: Oui.

Il est difficile de préciser dans quelle mesure tout cela dépend du MDC, par opposition à la FCC et à ce qui peut se passer aux États-Unis.

Le président: Quel délai serait raisonnable, d'après vous, advenant qu'on puisse en établir un?

M. Steele: Je crois que dans un cas de ce genre il n'y a pas de raison pour qu'on ne puisse pas nous donner une réponse dans un délai de trois mois. Seriez-vous d'accord, Wayne?

M. Stacey: A vrai dire, il y a déjà un délai de prescrit dans l'entente que nous avons avec les États-Unis.

Le président: Quel est ce délai?

M. Stacey: Je ne suis pas sûr, mais je crois savoir que c'est extraordinairement court, quelque chose comme soixante jours. A ma connaissance, les Américains ne sont pas en mesure de respecter ce délai depuis des années, et le Ministère n'est pas porté à faire des pressions non plus.

Si l'on fait la somme de tous ces délais, il n'est pas rare qu'il s'écoule entre une année et dix-huit mois depuis la date à laquelle une station présente une demande à la commission et le moment où il entend dire qu'une décision est imminente. Cela est surtout vrai pour les stations situées dans les grands centres urbains.

Le président: Monsieur Deniger.

M. Deniger: Monsieur le président, j'aimerais qu'on revienne à la question des organismes de réglementation, notamment aux pratiques en cours au CRTC en ce qui a trait à la prise des décisions.

Vous mentionnez dans votre mémoire que vous éprouvez des difficultés face aux décisions du CRTC, premièrement parce que le CRTC ne fournit pas les motifs de ces décisions et, deuxièmement, parce que si par hasard un ou deux commissaires étaient en faveur ou contre la demande, cela ne paraîtrait nullement dans la décision rendue puisque les raisons ne sont pas mentionnées comme elles le seraient dans une procédure judiciaire normale ou même dans une décision rendue par la CCT, par exemple. Pourriez-vous apporter vos commentaires à ce sujet?

M. Steele: Je ne sais pas si nous voudrions autre chose qu'un consensus dans ce genre de situation. Il est très rare qu'une décision soit rendue avec une position minoritaire de la part

[Text]

position on the part of the commissioners, but this is not a supreme court we are talking about: it is a regulatory tribunal; and the system, I think, by and large, has worked fairly well from our point of view.

As to whether or not we have very many complaints about our not knowing the reasons behind the decisions, let me cite a different kind of example.

What we definitely note in the CRTC these days, and it is a source of concern to everybody that is regulated and has a licence, is their tendency to grant short licences. They have power to grant a licence for up to five years under the act; but for purposes of achieving some objective which they may not have made quite explicit in their decision about it, they will limit the licence, as they have done recently in limiting a whole bunch of Montreal stations to 18 months. That is a difficult process, as you have got to bring it all back again in eighteen months' time.

Mr. Deniger: How do you then understand why your application has been turned down?

Mr. Steele: Well, we are in danger of getting too much information in some of the decisions we are getting from the CRTC these days—very extensive prose analyses. Our quarrel, really, is with the approach they are taking, the judgments they are using, on some of these licence applications.

Mr. Deniger: Then if you have no fundamental disagreement with the format of the decision, why would you then want the internal evidence to be on the public record?

Mr. Steele: I think we are being consistent here in saying that there should be evidence of the basis on which any decision is made by a regulatory body.

Mr. Deniger: Do you not think that that should be actually the heart of their decision?

Mr. Steele: Yes. Do you find that inconsistent with what we are saying here?

Mr. Deniger: It seems to me to be inconsistent. I guess it is because I am not as familiar with the CRTC as I am with some other judicial bodies.

I am a lawyer myself and, to me, you basically render a decision by analysing the facts, stating the law, the practices, and then you basically make the decision.

Mr. Steele: Well, sometimes we do see a CRTC decision where they just say, "Request denied"—no explanation.

Mr. Deniger: And that is it.

Mr. Steele: That is Star Chamber, really. You do not know whether—well, you get no guidance.

Mr. Deniger: I will tell you that one of the reasons why decisions like that do occur is because it is very difficult to appeal that kind of a decision.

Mr. Steele: Yes.

Mr. Deniger: Because, what grounds can you use? I mean, international justice, or whatever?

[Translation]

d'un commissaire, mais il n'est pas question d'une cour suprême, ici, mais bien d'un tribunal de réglementation. De notre point de vue, le système a assez bien fonctionné jusqu'ici.

Quant à savoir si nous avons plusieurs plaintes au sujet de l'absence de raisons pour justifier une décision donnée, j'aimerais apporter un exemple un peu différent.

Ce que nous relevons des décisions prises ces derniers temps par le CRTC, c'est une tendance à délivrer des permis de courte durée. La loi l'autorise à aller jusqu'à cinq ans, mais en vue d'atteindre un quelconque objectif pas toujours très clair dans la décision rendue, il limite la durée de la licence; c'est précisément ce qui s'est passé récemment dans le cas de certaines stations montréalaises qui ont vu leur licence limitée à dix-huit mois. Ce n'est pas une situation très intéressante, puisqu'il faut recommencer le tout dix-huit mois plus tard.

M. Deniger: Comment faites-vous alors pour savoir pourquoi votre demande a été rejetée?

M. Steele: A vrai dire, on nous inonde ces jours-ci d'une surabondance d'information, d'analyses à n'en plus finir. Notre cheval de bataille a plutôt trait aux méthodes employées, aux principes sous-jacents, par rapport à certaines de ces demandes.

M. Deniger: Si vous n'êtes pas en désaccord sur le fond de la procédure, pourquoi donc tenez-vous tant à ce que tout se passe publiquement?

M. Steele: Je ne crois pas que nous adoptions une position contradictoire en exigeant que toute décision d'un organisme de réglementation puisse être mise à nue quant aux motifs qui l'ont justifiée.

M. Deniger: Pensez-vous que le cœur de la décision devrait tenir à de telles considérations?

M. Steele: Oui. Y voyez-vous là une position contradictoire de notre part?

M. Deniger: C'est l'impression que j'ai, oui. Peut-être est-ce en raison du fait que je ne connais pas le CRTC aussi bien que certains autres corps judiciaires.

Je suis avocat, personnellement, et selon moi, vous rendez fondamentalement une décision en analysant les faits, en énonçant la loi et les pratiques, puis en prenant la décision tout simplement.

M. Steele: Eh bien, il arrive qu'une décision du CRTC ne soit rendue qu'avec la mention «Demande rejetée», sans aucune explication.

M. Deniger: Et c'est tout.

M. Steele: Il n'y a pas moyen de savoir à quoi s'en tenir.

M. Deniger: Je vous dirai qu'une des raisons pour lesquelles on voit de telles décisions, c'est qu'il est très difficile d'en appeler d'une décision de ce genre.

M. Steele: Oui.

M. Deniger: Sur quoi allez-vous fonder votre appel? Sur la justice internationale, ou quoi encore?

[Texte]

Mr. Steele: Yes, that is right. But I do not know—Wayne, would you say that this is typical? That is not a typical situation.

Mr. Stacey: No, generally they are fairly complete in the reasons they give. Quite often, in a decision where there are competitive applications—let us say that there are three or four people applying for one single licence—they will go into some length as to why they chose the one who was awarded the licence. Then they will just dispose of the others with a short sentence that would be along these lines: “As a result of the previous comments, the following applications are denied”, and then they will list them; and then you have to read into that portion of the decision which was positive for the person who won it why it was negative for the ones who did not. That may be complicated but that is about what it amounts to in many decisions.

• 1640

Mr. Deniger: I do not want to get involved too much in the overlap of federal and provincial jurisdiction . . .

Mr. Steele: I think we should.

Mr. Deniger: Maybe we should, but maybe not this committee.

But you do state an interesting example in your brief, in this field, and that is about the regulations on advertising—and they are basically provincial—having a direct impact on your industry and regulating it in a certain way. That example, I think, of regulatory overlap: how important is it? How painful is it to your industry?

Mr. Steele: Painful? Yes, indeed, it is painful, where policies of particular provincial governments, in their own best political wisdom, will say, ““You may not advertise in this area.” And, since we are talking this way: beer and wine advertising is allowed in some provinces but is denied in a number of others. Well, you just live with that situation: you do not have uniformity of approach across the country as far as this whole industry is concerned.

But when you get into the matter of provinces establishing, as they are doing—again, quite legitimately, within their own jurisdictions—codes of practice, we will say, relating to advertising to children, or advertising or not advertising, or advertising in certain ways, certain types of products, then we would argue for some mechanism for achieving a more national view of this. And we argue this with the provinces.

So, one of our concerns is that if the federal government, as a result of the evolution of our constitutional discussions, gives up certain areas, we might get ten more regulatory bodies and a greater potential for this sort of regulation.

Mr. Deniger: Thank you.

Mr. Kane: Just to clarify. The problem is not in multiple approvals as much as it is in the lack of uniformity in the various provinces?

[Traduction]

M. Steele: C'est un fait. Mais je ne sais pas si cela est typique; qu'en pensez-vous Wayne? Ce n'est pas typique, non?

M. Stacey: Non, à vrai dire le CRTC est assez complet dans les raisons qu'il donne. Très souvent, lorsqu'il s'agit de prendre une décision dans une situation de concurrence, le CRTC fournira une explication détaillée des motifs pour lesquels il choisit tel candidat plutôt que tel autre, mais il n'ira pas dans les mêmes détails pour les demandes rejetées, se contentant de conclure par une phrase du genre: «Compte tenu des observations ci-haut, les demandes suivantes sont rejetées». Il faut alors retourner aux motifs invoqués pour choisir l'heureux candidat afin de savoir pourquoi votre demande est refusée. Cela peut se révéler assez complexe, mais c'est à peu près à cela que les choses se résument dans la plupart des cas.

M. Deniger: Je ne voudrais pas trop diriger la discussion sur le chevauchement entre les compétences fédérales et provinciales . . .

M. Steele: Je crois que nous devrions le faire.

M. Deniger: Ce serait peut-être souhaitable, mais pas à l'intérieur de ce comité.

Par contre, vous mentionnez un exemple intéressant dans votre mémoire, à ce chapitre, concernant la réglementation en matière de publicité. Cette réglementation, qui est fondamentalement provinciale, a des répercussions directes sur votre industrie, n'est-ce pas? Jusqu'à quel point ce type de chevauchement dans la réglementation vous incommode-t-il?

M. Steele: C'est une situation très peu commode, en effet, c'est le moindre qu'on puisse dire. Ce qui se produit, c'est que les divers gouvernements provinciaux interdisent divers genres de publicité—sur la bière et le vin, par exemple—et il n'y a aucune uniformité d'un bout à l'autre du Canada, ce qui crée une situation difficile pour notre industrie.

L'établissement de ces codes professionnels par les provinces est bien légitime de leur point de vue, bien entendu, mais nous aimerions qu'on en arrive à une certaine uniformité dans ce domaine. Nous cherchons d'ailleurs à établir, avec les provinces, un mécanisme dans ce sens.

Tout le processus de révision constitutionnelle en cours nous intéresse au plus haut point à ce chapitre, car si le gouvernement abdique certains secteurs de compétence dans ce domaine, on risque de se retrouver avec dix autres organismes de réglementation et la multiplication de ce genre de règlements.

M. Deniger: Merci.

M. Kane: Quelques précisions simplement. Le problème ne se situe pas au niveau des multiples autorisations à solliciter, mais tient davantage au manque d'uniformité, c'est ça?

[Text]

Mr. Steele: Quite so. And this is inevitable in a federal system, but you can just see that this will become a major problem.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Steele, on page 6 of your brief, you make some suggestions about parliamentary review of departmental regulatory proposals. You state that regulatory programs initiated by independent agencies require different handling, in your view, and that you will deal with that question later. You do deal with the independent agencies to a great extent later on, but I was wondering: is there any specific matter that you are referring to in that sentence?

Mr. Steele: I do not think so, Mr. Berger.

Mr. Berger: You are not just talking about, for example, the prior review of regulations by independent agencies but are talking about the review of results on a periodic basis and so forth? Because in the preceding two pages, you are referring pretty much to . . .

Mr. Steele: The whole process of . . .

Mr. Berger: Well, you are referring to the prior review of departmental regulatory proposals, and what you are suggesting is a fairly elaborate system for consultation and, you suggest, also for parliamentary review.

Presumably it is the prior review you are talking about at the bottom of page 4: "What would be both useful and practical is a legislated requirement that all subordinate legislation be tabled in Parliament 90 days in advance of its proposed date of effect. If for some reason a reasonable number of senators or MPs object to it, there should be a provision for automatic referral to the appropriate committee or joint committee for study and public hearings". Then you provide for a manner in which the committee would report and how then Cabinet could react to the committee's report. So that is dealing with a prior review of regulations, correct?

Mr. Steele: That is right.

Mr. Berger: On the next page, on page 6, where you say that you will deal with the independent agencies in a different manner, or later on . . .

• 1645

Mr. Steele: Then we are getting, really, if I could just go into that point for a second, into the CRTC—Cabinet type relationship—because the CRTC is, to a very large extent, an independent body—to initiate, through a hearing process, regulations in this industry. This is really what we are basically concerned with here.

Mr. Stacey: I might also point out, just to help Mr. Berger, Mr. Chairman, that if you look at page 13, we note that it is important to differentiate between the regulatory programs of government departments and of independent regulatory agencies; and following that, is our suggestion about how you might

[Translation]

M. Steele: Tout à fait. C'est inévitable dans un système fédéral, mais vous pouvez voir où cela risque de nous mener.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, Monsieur le Président.

Monsieur Steele, à la page 6 de votre mémoire, vous faites certaines suggestions au sujet de l'examen parlementaire des propositions ministérielles en matière de réglementation. Vous affirmez que les programmes de réglementation relevant de l'initiative d'organismes indépendants fait appel à des considérations spéciales et vous reportez la question à une autre section de votre mémoire. Vous traitez des organismes indépendants assez longuement plus loin, mais je me pose la question suivante: faites-vous allusion à une question en particulier dans cette phrase que je viens de mentionner?

M. Steele: Je ne crois pas, Monsieur Berger.

M. Berger: Vous ne faites pas allusion, par exemple, à l'étude préalable des règlements par les organismes indépendants, mais plutôt à la révision des résultats sur une base régulière, c'est ça? Parce que dans les deux pages précédentes, vous parlez beaucoup de . . .

M. Steele: Tout le processus de . . .

M. Berger: Bien, vous mentionnez l'examen préalable des propositions ministérielles en matière de réglementation, et ce que vous suggérez est un système relativement complexe de consultation, en plus d'une étude parlementaire.

Je présume que c'est de l'examen préalable auquel vous faites allusion au base de la page 4: «Ce qui serait le plus utile et pratique, c'est que l'on prescrive dans la loi que toute loi subordonnée soit déposée devant le Parlement 90 jours avant la date prévue d'entrée en vigueur. Si pour quelque raison, un nombre raisonnable de sénateurs et de députés s'y opposent, une disposition spéciale adresserait automatiquement la question au comité approprié pour étude et audiences publiques.» Vous établissez ensuite de quelle façon le comité pourrait communiquer le résultat de son étude, puis comment le Cabinet pourrait réagir au rapport du comité. Donc, il s'agit bien de l'étude préalable des règlements, n'est-ce-pas?

M. Steele: C'est exact.

M. Berger: A la page suivante, à la page 6, vous dites ensuite que vous aborderez les organismes indépendants différemment, ou un peu plus loin . . .

M. Steele: Nous parlons ensuite, si vous le permettez, des rapports entre le CRTC et le Cabinet—le CRTC étant, dans une large mesure, un corps indépendant—comme moyen d'initier, par un mécanisme d'audiences, l'élaboration de la réglementation dans cette industrie. C'est essentiellement à cela que nous voulons en venir ici.

M. Stacey: Si on se reporte à la page 13, Monsieur le Président—ce qui suit devrait aider M. Berger—on note qu'il est important de différencier entre les programmes de réglementation des ministères gouvernementaux et ceux des organismes indépendants de réglementation; nous suggérons

[Texte]

consider dealing with the programs of the independent regulatory agency. And I think that maybe that might cover the question that you had. Basically, it comes down to a review by parliamentary committees with the aid of expert staff in order to look at certain programs that an independent agency might have entered into.

Mr. Berger: You set out your proposals in great detail and I think I should thank you for your endorsement of parliamentary reform.

Mr. Steele: We are not alone in making that, but I hope that the committee system can be strengthened.

Mr. Berger: I certainly think that at some time or other we have to display our colours and I am certainly an unabashed and unashamed supporter of parliamentary reform; and even if it takes us somewhat in the direction of a congressional system, I am not afraid of that. I think that these things have to be explored and I happen to think that maybe a combination of our parliamentary system and a congressional system may produce a system of government which is best suited to modern complex societies. Enough of the preaching, though.

I think though, that you provide answers there for some of the concerns that have been raised about increasing parliamentary involvement. Our staff here have prepared some questions, like: "Do you have any advice on how members could manage the flow of information that would result from these proposals?" Well, I think that you answered, but I think the answers are in your brief.

Mr. Steele: I think they are, really, when we talk about strengthening the infrastructure of Parliament itself.

Mr. Berger: In particular, you talk about "management by exception"—that is a term you use.

Mr. Steele: Yes.

Mr. Berger: Perhaps you could expand upon what you mean by that.

Mr. Steele: I guess if you are running a management system where you are only concerned with the exceptional variances, you are looking at key points that may strike the committee, or the public, or the parliamentarians, as being a fundamental issue that needs to be examined, rather than to consider its role to be to review the whole range of the decisions that you will inevitably be faced with, with this new paper flow.

Choosing an example of this would be very difficult, I suppose, although if I thought about it for a minute, it might not be too hard to do. It might even be some decision that seems to change the direction of the regulatory policy that the agency has been following.

Mr. Kane: I just have a question of verification. When you are dealing in "management by exception", you can do it in one of two ways, as I understand it. You can do it on an ad hoc basis, a random sampling basis, and pull things out from time to time. Alternatively, you could have mechanisms that would

[Traduction]

ensuite comment on pourrait traiter les programmes relevant des organismes indépendants. Ce passage répond peut-être à la question que vous posez. Fondamentalement, cela revient à un examen mené par les comités parlementaires avec l'aide d'un personnel d'experts et ayant pour but d'étudier certains programmes qu'un organisme indépendant aurait pu mettre sur pied.

M. Berger: Vos propositions sont bien détaillées et je dois vous remercier d'appuyer la réforme parlementaire.

M. Steele: Nous ne sommes pas les seuls à le faire, mais nous espérons que le système des comités pourra être renforcé.

M. Berger: Je suis de ceux qui pensent qu'à un moment ou l'autre il faut se montrer sous son vrai jour; quant à moi, je n'ai aucune hésitation ou honte à dire que je suis en faveur d'une réforme parlementaire. Et j'ai aucune crainte de voir les choses évoluer vers un système congressionnel. Il faut à mon avis nous pencher sur ces questions et je pense que peut-être une combinaison de notre système parlementaire et du système congressionnel pourrait produire un système de gouvernement qui convient davantage à nos sociétés modernes complexes. Mais c'est assez pour les sermons.

Je crois que dans cette partie de votre mémoire, cependant, vous répondez à certaines questions qui ont été soulevées au sujet de la participation croissante du parlement. Notre personnel a préparé quelques questions comme: «Avez-vous une idée de la façon dont les membres pourraient traiter toute l'information qui découlera de ces propositions?» Vous y avez répondu dans votre mémoire, j'ai l'impression.

M. Steele: C'est à ce genre de choses que nous faisons allusion quand nous suggérons qu'on renforce l'infrastructure du Parlement.

M. Berger: Plus précisément, vous employez l'expression «gestion par exception» à un moment donné.

M. Steele: Oui.

M. Berger: Pourriez-vous expliciter davantage votre pensée à ce sujet?

M. Steele: On pourrait dire qu'il s'agit d'un système de gestion axé uniquement sur les cas exceptionnels, les points clés susceptibles d'intéresser le comité, le public ou les parlementaires comme étant fondamentaux et nécessitant un examen particulier. C'est en contre-partie, si l'on veut, à la pratique voulant qu'on examine toutes les décisions auxquelles il faut inévitablement faire face un jour ou l'autre dans un système mettant en valeur la consultation.

Il serait peut-être difficile de trouver un exemple concret de ce principe de gestion, mais je suppose qu'en s'y arrêtant un instant on pourrait y parvenir. Il pourrait même s'agir d'une décision qui semble changer l'orientation fondamentale suivie par l'organisme de réglementation.

M. Kane: Une simple question de vérification. Ce mécanisme de «gestion par exception» peut s'appliquer de deux façons, si je comprends bien. D'une part, l'examen en question peut porter sur des points choisis au hasard. D'autre part, on peut décider d'identifier au préalable quels sont les points clés et les retirer du système une fois qu'ils sont identifiés.

[Text]

identify key points; and once you have identified them, you would pull them out.

Now, as I understand your brief, you are recommending the latter approach; but you would have to be aware of all the matters coming by so that you could identify the key factor coming through.

Mr. Steele: And that could turn out to be quite a load.

Mr. Kane: That is precisely my point.

Mr. Steele: Yes.

• 1650

Mr. Kane: If members have difficulty right now coping with the load, how could they cope with this additional load that will require them to monitor everything going by so that they could, in fact, pull out that key factor?

Mr. Steele: Hopefully, you will try and reduce the workload through reducing the number of regulatory situations you now have.

But, if we assume that the agencies are going to be as busy as they always were, then I do not have an easy answer for that; but I think I could go about suggesting, in our industry, some classification, for example what we would consider to be the key areas and the things to watch for.

Mr. Kane: All right. But in the institutional area, or the management sense, would you recommend expanding the staff of a member's office or do you see the staff being increased at the parliamentary committee stage?

Mr. Steele: I think the committees themselves have to be better served by research staffs in this area who would be given the task of putting material together for the members of the committee. I make no comment on the members' office staffs themselves; they obviously have got very heavy workloads in their own right, for a variety of reasons.

The Chairman: Mr. Crosby.

Mr. Crosby (Halifax West): Just one point I wanted to clarify, Mr. Steele. You said in your brief that you recommended a special tribunal to review regulatory decisions that would be referred to Cabinet. I took that to mean all kinds of regulatory regulation: for example, Canadian content regulations as well as a decision over granting of licence. I now realize, in the light of the discussion, that you did not really mean that; that you do not think that a . . .

Mr. Steele: Well, it could; but it depends really on the way in which a review of the Canadian content thing would come up, I suppose.

Mr. Stacey: You should be aware, perhaps, Mr. Crosby, that Canadian content is not something that is applied individually to each station, that it might be forty for one and sixty for another: it is an even number that applies to everyone; and that would be the sort of thing that would come into the policy directive area.

When the commission issues a decision that may renew a licence, let us say, where they might say, "Even though you

[Translation]

Maintenant, si j'ai bien compris votre mémoire, vous recommander la seconde méthode, ce qui implique que vous devez absolument être au courant de tout ce qui se passe pour pouvoir effectuer le choix en question.

M. Steele: Et cela représente un travail immense.

M. Kane: C'est exactement à cela que je veux en venir.

M. Steele: Oui.

M. Kane: Si les membres sont déjà surchargés, comment peut-on s'attendre qu'ils pourront contrôler tout ce qui se passe afin d'extraire les éléments clés?

M. Steele: Idéalement, on en viendrait à diminuer leur charge de travail en réduisant le volume de la réglementation tel que nous le connaissons aujourd'hui.

Mais s'il faut supposer que les organismes seront aussi occupés que maintenant, alors je ne sais pas trop ce qu'il faut envisager; peut-être un système de classification qui permettrait, pour notre industrie, de déterminer au préalable quels sont les secteurs clés à surveiller.

M. Kane: D'accord. Mais sur le plan institutionnel ou de la gestion, recommanderiez-vous qu'on augmente le personnel rattaché à un député ou croyez-vous plutôt que c'est au niveau du comité parlementaire qu'il faudrait accroître les effectifs?

M. Steele: Je crois que ce sont les comités qui ont besoin d'être aidés par un personnel de recherche capable de rassembler le matériel nécessaire à l'intention des membres du comité. Pour ce qui est des bureaux des députés, je n'ai rien à proposer comme tel; c'est sûr qu'ils ont déjà beaucoup de travail, pour diverses raisons.

Le président: Monsieur Crosby.

M. Crosby (Halifax-Ouest): J'aimerais que vous m'éclaircisiez un point, Monsieur Steele. Vous dites que dans votre mémoire vous recommandez la création d'un tribunal spécial chargé de réviser les décisions en matière de réglementation qui serait adressées au Cabinet. Je croyais, au début, que vous englobiez toute la gamme de réglementation: par exemple, concernant le contenu canadien des émissions et l'octroi des licences aussi. Je me rends compte, à la lumière des discussions, que ce n'est pas ce que vous voulez dire; vous ne pensez pas que . . .

M. Steele: Ce pourrait être comme vous l'entendiez; tout dépend de quelle façon on traiterait toute cette question du contenu canadien des émissions.

M. Stacey: Il ne faut pas oublier, monsieur Crosby, que la réglementation touchant le contenu canadien s'applique de la même façon à toutes les stations; il n'a pas un pourcentage qui s'applique à l'une et un autre qui s'applique à une autre. Cette question relèverait d'ailleurs de ce secteur des orientations à décider.

Il pourrait arriver, par exemple, que la commission renouvelle une licence, mais en précisant que même si la station

[Texte]

are meeting Canadian content, we want you to do better Canadian content”, and they do not quantify or qualify what they mean by better, then perhaps that decision itself, that very precise decision, would be appealed to the Cabinet; and, at that time, someone would have to decide whether the commission had legitimately interpreted what a fair measure of Canadian content would be for that particular licensee.

Mr. Crosby (Halifax West): Well, another group, the Retail Council of Canada, suggested an ombudsman kind of agency that would look at proposed regulations and pass some judgment on them, or at least give an opportunity for public opinion to be expressed. That is not what you had in mind in your suggestion?

Mr. Steele: Not on my definition of what most people think of an ombudsman as: somebody who gives relief to a citizen who has a grievance, to pursue it right down the line. We think of the independent review mechanism.

Mr. Crosby (Halifax West): That was their term, though.

Mr. Steele: But people use this term “ombudsman” to mean various things.

Mr. Crosby (Halifax West): In your proposal for a 10-year review, you did not mean throwing out all the broadcast licences every 10 years and starting all over again?

Mr. Steele: Well, they are thrown out three times in every 10-year period now, in a way, because the hearings to review and renew these come up regularly.

But, no, I was thinking of the basic law: the law itself needs to be reviewed.

Mr. Deniger: How costly is the average application to renew?

Mr. Steele: To get ready for a licence renewal?

Mr. Deniger: Renewal, yes.

I do not want you to tell me your fee but I am interested in finding out how much it would cost for the preparation of documents, the expert witnesses, the cost of holding the hearing, just for a review of a licence?

Mr. Stacey: I would not even care to hazard a guess, for instance, what it would cost, in total, to have all of, let us say, the major television stations in Toronto reviewed when they come up for licence renewal because it would just be a fantastic cost, I am sure. I know that the CBC, when their licences come up for renewal, put a great deal of effort into it, especially for the network licences, but I really would feel most unqualified to give you an answer.

Mr. Deniger: Because there is the practice of the CRTC's granting licences for a short period that was mentioned; so there, there is certainly an additional cost to the station.

Mr. Steele: Incredible. And it occupies the time of the key people, too, you know; tying them up through the hearings.

[Traduction]

répond à la norme relative au contenu canadien, cette station devrait améliorer son contenu canadien. Si la commission ne précise pas davantage ce qu'elle entend par «améliorer le contenu canadien» dans ce cas, alors on pourrait très bien faire appel devant le Cabinet, qui déciderait par la suite si la commission a légitimement interprété la réglementation dans ce cas précis.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Un autre groupe, le *Retail Council of Canada* a suggéré la création d'un organisme faisant fonction d'«ombudsman»; cet organisme examinerait les projets de réglementation et ferait connaître son avis sur ceux-ci, ou du moins il fournirait l'occasion au public de se faire une opinion à ce sujet. Ce n'est pas à ce type d'organisme que vous pensiez, non?

M. Steele: Non, pas selon la définition qu'on donne habituellement au terme «ombudsman», c'est-à-dire une personne qui donne suite à un grief présenté par un citoyen en poursuivant toutes les démarches nécessaires. Nous pensons plutôt à un mécanisme indépendant de révision.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Mais c'est le mot qu'ils ont employé.

M. Steele: Les gens utilisent ce mot en lui donnant des sens bien différents.

M. Crosby (Halifax-Ouest): Dans votre proposition sur une révision à tous les dix ans, vous ne vouliez pas dire qu'on annule toutes les licences à ce moment-là pour recommencer à zéro?

M. Steele: Eh bien, à l'heure actuelle c'est précisément ce qui se passe à tous les trois ans environ, puisque le processus des audiences revient trois fois en dix ans.

Mais en fait, non, je pensais plutôt à la loi comme telle; c'est la loi qu'il faut réviser.

M. Deniger: Combien peut-il en coûter actuellement pour renouveler une licence ou un permis?

M. Steele: Pour se préparer à un renouvellement?

M. Deniger: Un renouvellement, oui.

Je ne vous demande pas quels sont vos frais, mais j'aimerais savoir combien il peut en coûter pour préparer les documents, acquitter les honoraires des témoins experts, tenir les audiences, etc. en vue du renouvellement d'un permis?

M. Stacey: Je n'oserais même pas avancer un chiffre, mais je sais que dans le cas d'une station majeure de télévision de Toronto, par exemple, ce coût est phénoménal. Je sais que Radio-Canada, notamment, y met beaucoup d'effort, mais je ne pourrais avancer un chiffre comme tel.

M. Deniger: A cause de la pratique du CRTC, qui délivre des permis pour de courtes périodes; c'est sûrement coûteux pour les stations, non?

M. Steele: Cela représente des dépenses incroyables, sans mentionner le temps des personnes clés qui doivent être présentes aux audiences.

[Text]

Mr. Stacey: And you know, when you come back after eighteen months to plead for your licence renewal again, that as you got a short-term renewal the last time, you are going to have to do even better in terms of preparation after that eighteen months. So, of course, your cost will go up at that point, too.

Mr. Deniger: Is there a relationship between how well the station has done and the content of the regulation?

• 1655

Mr. Deniger: Is there a relationship between how well a station has done, in relation to the contents of the regulation of the CRTC, and the length of their licence?

Mr. Stacey: Yes. If the broadcaster has done well in their minds, then he gets a fullterm renewal, which would generally be five years. If there is any deficiency, in the minds of the commission, then the broadcaster is generally given a lesser term.

Mr. Steele: I think what we are saying to you is that if he takes a look at the pattern of renewals over the last year or two, he has got to be worried; because we are, when something has gone wrong with the number of short-term renewals, for example.

The Chairman: Could I just ask a question? You have talked about the question of the confidentiality of information submitted, you have addressed it; you have come up with a proposed solution and you are not entirely happy with it. How does this proposed solution differ from current practice?

Mr. Steel: Wayne, would you please take a quick look at this—page 7.

I am saying here that information not marked "confidential" can obviously be given to other interested parties: that there is the need for special rules for the handling of confidential information.

I think what we are proposing here is basically what we are presently experiencing. The concern of the regulators and the public to have more access to more information is a debate that is ongoing. We have discussions going with the CRTC right now on the review of the financial reporting form, because that is a basic document that both Statistics Canada and CRTC use; and I think our concern would be to protect the competitive position of the supplier of the information.

Mr. Stacey: Just to expand on that, Mr. Chairman, perhaps I should explain how the system works now.

The broadcaster chooses to file information with the commission, and he puts it in an envelope and says, "I would like this kept off the public file and to be retained on a confidential basis for the commission's eyes only", but the decision is up to the commission itself whether to accept that proposal by the licensee. If the commission decides, "No, we are not going to hold it confidential; we are going to put it on the public file," there is nothing the broadcaster can do about it at that point.

What we are suggesting is that, during this consultation, process, while we are talking about whether something should

[Translation]

M. Stacey: Lorsque vous devez revenir de nouveau devant le CRTC dix-huit mois plus tard pour solliciter un renouvellement de votre permis, vous devez y consacrer encore plus de temps, ce qui fait monter les coûts, bien entendu.

M. Deniger: Y a-t-il un rapport entre le rendement d'une station et le contenu de la réglementation?

M. Deniger: Existe-t-il un rapport entre le rendement d'une station, par rapport au contenu de la réglementation du CRTC, et la durée de sa licence?

M. Stacey: Oui. Si dans l'esprit du CRTC, une station a fait bonne figure, elle obtiendra un renouvellement complet, soit pour une période de cinq ans, en général. Si le CRTC considère qu'à ses yeux il y a certaines lacunes, alors il renouvellera la licence pour une période plus courte.

M. Steele: Ce que nous sommes en train de vous dire, finalement, c'est que si l'on regarde la quantité de renouvellements à court terme consentis dernièrement, il y a de quoi s'inquiéter.

Le président: J'aimerais vous poser une question. Vous avez parlé de la confidentialité de l'information soumise; vous avez proposé une solution que ne vous satisfait entièrement. En quoi cette solution diffère-t-elle de ce qui existe présentement?

M. Steele: Wayne, pourriez-vous jeter un coup d'œil rapide à la page 7.

Nous disons que l'information non «confidentielle» peut évidemment être communiquée à d'autres parties intéressées; par contre, l'information identifiée comme confidentielle doit être soumise à des règles spéciales, à notre avis.

Ce que nous proposons en fait équivaut fondamentalement à ce que nous expérimentons actuellement. Les organismes de réglementation et le public voudraient un plus grand accès à l'information; c'est d'ailleurs un débat en cours. Nous discutons actuellement avec le CRTC du sort à réserver à une formule de rapport financier utilisée par Statistique Canada et le CRTC; ce que nous voulons accomplir, en somme, c'est de protéger la position concurrentielle de l'organisme ou de la personne qui fournit l'information.

M. Stacey: Pour illustrer un peu mieux la situation, monsieur le président, peut-être pourrais-je expliquer la façon dont le système fonctionne présentement.

Lorsqu'une station soumet une information à la commission, il peut l'accompagner d'une mention «à l'intention des seuls membres de la commission—confidentiel», mais la commission, de son côté, est libre de disposer de l'information comme bon lui semble. Elle peut, par exemple, rendre cette information publique sans que la station ne puisse faire quoi que ce soit.

Voici en fait ce que nous proposons: si, durant le processus de consultation une station soumet une information à la com-

[Texte]

be confidential or not, if the broadcaster puts something on the table and the commission says, "Ah, but we are not going to hold that confidential if you leave it with us", then the broadcaster can say, "Well, thank you very much; I will take it back". That is not allowed right now.

The Chairman: So that is the change you want? You want to be able to pull it back off the table?

Mr. Stacey: If the broadcaster is convinced that the disclosure of that would harm him, then I think he should have the ability to withdraw that; because we should keep in mind that broadcasters live in a very competitive environment and confidential financial information, for instance that is filed by a broadcaster in a certain market, could be quite damaging if it fell into the hands of his competitors.

The Chairman: Does the same apply to cable television operators?

Mr. Stacey: Well, a cable television operator has a monopoly in his area; there is no one else in his licensed territory that he is competing with; whereas the broadcaster might have several, or more, competitors.

Mr. Steele: He is the sole operator of that cable system. Whether it is proper to call it a monopoly or not, we think of it that way because he is the sole franchise holder in that area.

Toronto is a good case in point—we were just talking about this this morning. I think there are 25 or 26 licensed broadcast operations and one or two major cable systems.

The Chairman: So you feel that there should be more reason for public disclosure where you have a cable company as opposed to a broadcaster?

Mr. Steele: Well, I cannot speak to that. All I am saying is that in a competitive situation, where you have the broadcasters concerned about each other and their relationships with the advertising community, and the public and the investors, I think they have a legitimate point. They are concerned about how this information is used.

Mr. Stacey: We should keep in mind, too, that generally, it may well turn out to be in a cable operator's interest to file financial information because, after all, if he is asking for a rate increase, he does have to show that he is in a financial problem.

Mr. Kane: Have you looked at what the commission is doing on the telecommunication side with the tests as to specific direct harm and so on?

Mr. Steele: We are aware of this, and some of this was built into the proposed revised practices and procedures, which has not come back for further discussion. I think we feel, again, that the telecom side, from our point of view, is a distinctly different type of situation than you find with broadcasting, in terms of the need for disclosure.

[Traduction]

mission en demandant qu'elle soit gardée confidentielle, cette même station devrait avoir la prérogative de retirer l'information en question advenant que la commission refuse de la garder confidentielle. Actuellement, cela n'est pas permis.

Le président: C'est ce changement que vous voulez? Vous voulez pouvoir reprendre tout simplement vos documents?

M. Stacey: Si la station estime que la divulgation de l'information risque de lui faire du tort, alors je crois qu'elle devrait pouvoir la retirer; il ne faut pas perdre de vue que les stations de diffusion vivent dans un monde très concurrentiel et toute information financière, par exemple, soumise par une station dans un certain marché pourrait avoir des rebondissements négatifs si elle devait tomber entre les mains des compétiteurs.

Le président: La même chose s'applique-t-elle aux opérateurs de télévision par câble?

M. Stacey: L'entreprise de télévision par câble possède un monopole dans son secteur; il n'existe pas à proprement parler d'entreprise concurrente dans la région, tandis que la station de radio ou de télévision peut avoir plusieurs stations concurrentes dans son secteur.

M. Steele: L'entreprise est seule à exploiter ce système. Je ne sais pas si l'on peut parler de monopole ou non, mais c'est ainsi que les choses nous apparaissent puisque l'entreprise détient une franchise unique dans une région donnée.

Toronto illustre bien ce que nous voulons dire; nous en parlions justement ce matin. Je crois qu'il y a 25 ou 26 stations licenciées de diffusion et seulement un ou deux systèmes de câble-distribution.

Le président: Vous pensez donc qu'il y a plus de raisons de divulguer l'information au public dans le cas de la télévision par câble que dans celui des radiodiffuseurs?

M. Steele: Je ne saurais me prononcer sur cette question. Tout ce que nous essayons de faire valoir, c'est que l'industrie de radiodiffusion-télévision est dans une situation légitime pour faire ce genre de revendication, considérant ses rapports avec le milieu de la publicité, le public et les investisseurs, sans mentionner le caractère essentiellement concurrentiel de l'industrie. Les radiodiffuseurs s'inquiètent de ce qu'on peut faire avec cette information.

M. Stacey: Il faut reconnaître, par ailleurs, que l'entreprise de câble-distribution a tout intérêt, elle, à soumettre toute l'information voulue sur sa situation financière, car si elle demande une hausse de ses tarifs, elle doit démontrer qu'elle a des problèmes financiers.

M. Kane: Avez-vous examiné ce que fait la commission en matière de télécommunications, notamment au sujet des tests et du tort direct qui pourrait en découler?

M. Steele: Nous en sommes conscients; nous avons inclus cet aspect dans les pratiques et procédures révisées que nous avons proposées, mais le dossier n'est pas encore revenu pour discussion. Ici encore, l'industrie des télécommunications présente, à notre avis, une situation fort différente de celle des radiodiffuseurs du point de vue de la divulgation d'information confidentielle.

[Text]

• 1700

Mr. Kane: I am thinking more of the onus being on the person trying to keep the information confidential on the tests that will be applied in that situation. Do you agree, for example, that the onus should be on the person asking for the information to be kept confidential as opposed to the person seeking the information?

Mr. Steele: I guess I could buy that concept, as long as we can get to a point where there is certain general agreement about what types of information will cause harm if revealed. I just cannot back away from that one because we know that there is great sensitivity on the part of a lot of our members about the disclosure of information which would not otherwise be publicly available.

Mr. Stacey: I do not think any businessman is interested in having his competitors know his most intimate financial details. I do not think broadcasters are in any way special in that.

Mr. Steele: There is a conflict of rights there because, in order to have a decent public discussion on how well they are performing or what-have-you, there has to be access to enough information to give the regulator some insight into the performance.

Mr. Kane: That is really what I was getting at because yesterday, the Consumers' Association were indicating that if the information was not available, the discussion was meaningless, in effect; and they pointed to examples like the Canadian production performance on the part of some of the broadcasters. If the commission is met with the objection that the financial information is confidential, how can there be a meaningful discussion in a public forum about that particular issue?

Mr. Steele: All I can say to you, I guess, is that we hope yet for further detailed discussions with the CRTC to improve the categories on the reporting form, because one of the difficulties we have with the idea of disclosure at the present time, particularly as it relates to content, is that half of the dollars that are being spent are not really being costed into the equation in terms of what it takes to put Canadian content into being in the system; and I mean by this, adequate use of the capital investment and other types of costs, other than the direct program costs—and this is a big debate.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Steele, you note, on page 9 of your brief, that the CRTC has probably not conducted cost studies of the regulatory program. You say that there has been no effort to publish the costs of the feasibility of the implementation of such proposals, either to the industry or to the commission; and that there is reason to believe there are no such studies. We were wondering whether the broadcasting industry itself has undertaken any studies to calculate the cost of implementing the regulatory program?

Mr. Steele: I can tell you that we are paying far more attention to it than we have before; we have been carrying out

[Translation]

M. Kane: Je me pose plutôt des questions quant à la responsabilité de la personne qui cherche à garder l'information confidentielle sur les épreuves qui seront appliquées dans la situation. Êtes-vous d'accord, par exemple, que cette responsabilité repose sur les épaules de la personne qui demande qu'on garde l'information confidentielle, par opposition à la personne qui sollicite l'information?

M. Steele: Je suppose que je pourrais être d'accord, à condition qu'on en arrive à un point où il y aurait entente générale sur les types d'information susceptibles de causer du tort aux parties intéressées. Je me dois de maintenir une position ferme à ce sujet, car un grand nombre de nos membres se préoccupent énormément de la divulgation d'information qui ne serait pas normalement rendue publique.

M. Stacey: Aucun homme d'affaires, à ma connaissance, n'est intéressé à ce que les entreprises concurrentes connaissent les plus petits détails de sa situation financière. Ce n'est pas une préoccupation unique aux diffuseurs.

M. Steele: Il y a un conflit d'intérêts ici, puisque pour tenir une discussion publique valable sur le rendement d'une station, l'organisme de réglementation doit avoir accès à un minimum d'information s'il veut porter un jugement éclairé.

M. Kane: C'est un peu ce à quoi je veux en venir: hier l'Association des consommateurs indiquait que si l'information n'était pas disponible, il ne servait à rien d'avoir une discussion; l'Association faisait allusion, notamment, au contenu canadien de certains diffuseurs. Si la commission se heurte à cet argument que toute information financière est confidentielle, comment voulez-vous qu'il y ait une discussion publique valable de cet aspect de la question?

M. Steele: Tout ce que je peux répondre, je suppose, c'est que nous espérons approfondir la question avec le CRTC afin d'améliorer les catégories prévues sur les formules de rapport, car une des difficultés que nous éprouvons à l'heure actuelle, particulièrement en ce qui a trait au contenu des émissions, c'est que le moitié des frais à encourir à ce chapitre n'entre pas en ligne de compte; je fais allusion, par exemple, aux investissements de capitaux et autres frais non considérés comme dépenses directes de programmes... il y a un débat très animé en cours à ce sujet.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Vous notez, à la page 9 de votre mémoire, que le CRTC n'a probablement pas mené d'études sur les coûts du programme de réglementation. Vous précisez qu'aucun effort n'a été fait pour publier les coûts relatifs à la rentabilité de mettre en œuvre de telles propositions, soit du point de vue de l'industrie ou de la commission. L'industrie de la diffusion a-t-elle entrepris de telles études afin de calculer ce qu'il en coûte pour appliquer le programme de réglementation?

M. Steele: Je puis vous dire que nous y accordons plus d'importance que jamais; nous avons effectué des études assez

[Texte]

some pretty specific financial studies, particularly in support of a recent brief we have made to them on Canadian content, for example, which has looked at the whole television system; but as for detailing this sort of thing or going to the commission, say, to debate the cost of the FM rules, we have not. We should; and on the AM side, where we have called for a review, for example, on such simple things as who keeps logs and how often do you send them in, a lot of work was tied up in just sending information to the CRTC, which we know winds up in a room where nobody looks at it. But it is there; it is required.

We should be more effective in this area—but that does not mean that we do not think it is important.

Mr. Berger: It was not quite clear to me. What is the study you said you are conducting now?

Mr. Steele: I just cited an example of a financial study which we have just had commissioned and carried out on our behalf and made available to the CRTC along with the Canadian content brief, just looking at the whole question of Canadian content as applied to the Canadian television system.

Mr. Berger: From what perspective do you analyse this?

Mr. Steele: Well, you analyse it in terms of what the last five years of the regulations have really meant in terms of the way the whole system has performed: what revenues have been flowing through the system; what have been the costs of doing business with the present rules; what are your expectations with regard to the future of advertising revenue under certain assumptions and certain competitive conditions—that sort of thing.

Mr. Berger: You say that you determine what the cost is of doing business with the present rules but you have not determined what the cost would be if, let us say, those rules were not there—or under a different system?

Mr. Steele: No.

Mr. Berger: I see.

• 1705

On page 18 of your report, you note that the annual reports of the agencies and departments do not provide adequate information to committees. Could you be more specific about the requirements for information that you feel should be included in these reports.

Mr. Steele: I guess a comment on the whole question of reporting would be that reports are always late and often address themselves not to the specific concerns that the industry that is regulated might wish to see raised in the reports themselves. They are pretty factual; they are not as analytical as we might like; but having said that, I am quite at a loss to tell you how we would like to see them improved. All we are really saying is that annual reports are not a very good mechanism for committee activity right now.

The Chairman: Hear, hear!

[Traduction]

spécifiques, notamment pour appuyer un mémoire que nous avons soumis au CRTC récemment au sujet du contenu des émissions de télévision produites par l'ensemble du système; mais nous n'avons pas, cependant, présenté de rapport détaillé au sujet du coût global de la réglementation MF, par exemple. Nous devrions le faire; du côté AM, nous avons demandé qu'on révise la façon de tenir le journal ou registre des émissions; nous consacrons beaucoup de temps à soumettre une foule de données qui, nous le savons, aboutissent sur des tablettes sans que jamais personne n'y regarde de plus près. Mais l'obligation est là, nous n'avons pas le choix.

Nous devrions être plus efficace dans ce domaine, mais cela ne veut pas dire que nous ne pensons pas que c'est important.

M. Berger: Je n'ai pas très bien compris quel genre d'étude vous dites avoir effectué?

M. Steele: J'ai cité l'exemple d'une étude financière que nous avons fait faire et que nous avons transmise au CRTC avec notre mémoire sur le contenu canadien des émissions, laquelle étude reprend toute la question du contenu canadien par rapport au système canadien de télévision.

M. Berger: Dans quelle perspective faites-vous cette analyse?

M. Steele: Il s'agit d'une rétrospective sur les cinq dernières années qui précise ce qu'il en a coûté à l'ensemble du système pour fonctionner conformément à la réglementation en vigueur: quels revenus ont circulé dans le système; quels coûts les règlements actuels ont imposés; quels revenus on entend retirer de la publicité selon certaines suppositions et certaines conditions concurrentielles, etc.

M. Berger: Vous dites que vous avez établi ce qu'il en coûte pour fonctionner dans les conditions actuelles, mais vous n'avez pas cherché à savoir quels seraient ces coûts si la réglementation était différente?

M. Steele: Non.

M. Berger: Je vois.

A la page 18 de votre rapport, vous notez que les rapports annuels des organismes et des ministères ne fournissent pas suffisamment d'information aux comités. Pourriez-vous préciser davantage quelle information vous souhaiteriez voir apparaître dans ces rapports?

M. Steele: Je crois qu'on pourrait d'abord dire que ces rapports arrivent toujours en retard et ne visent pas souvent des questions que l'industrie réglementée voudrait qu'on soulevé. Ces rapports présentent des données, surtout; on aimerait qu'ils soient plus analytiques. A part ces quelques commentaires, je ne vois pas très bien comment on pourrait les améliorer. Les rapports annuels, à notre avis, ne constituent pas actuellement un mécanisme très efficace du point de vue de l'activité des comités.

Le président: Très bien! Très bien!

[Text]

Mr. Berger: So, you obviously cannot recommend any uniform requirements that the agency should use. I guess probably the reasonable thing is that . . .

Mr. Steele: If it would be helpful to the committee, Mr. Chairman, I think that that is the type of question we might sort of pull out of. We have made the comment. We would provide some additional information or comment . . .

The Chairman: That would be most helpful. Thank you, Mr. Steele.

Mr. Berger: I would like to bring up the matter of the appointments process. I do not think that has been discussed.

Mr. Steele: No, but I am glad you are raising the question.

The Chairman: I assume you are happy with all the appointments to the CRTC?

Mr. Steele: Well, since they are usually handed down to us from on high, we do not really take responsibility.

Mr. Deniger: For which ones do you not?

Mr. Steele: I am not going to get into that trap.

I would like to make a general observation, though, because we have been debating this one publicly with the government and with some of the provincial people, that in this whole discussion about federal-provincial rearrangements of responsibilities, delegation, if not outright changes in the constitution here is an opportunity for giving the provinces a chance—and they have a legitimate complaint here, it seems to us—to have some voice in the structure; and if that is going to be real, and if we are going to try and experiment a little bit here, I think that they have got to be part of the actual process, the voting process, on decisions, because it is quite often the case that much of the work of, say, CRTC is local in nature. That is just as a general observation.

You know, the way it evolved, going back to the full-time, part-time mechanism, the part-timers in the CRTC are thought of as being the representatives from across the country of the different points of view. The full-time commission is the executive for decision-making purposes, so those nine ladies and gentlemen are the important decision-making group; and that group I do not have any comment to make on the quality of them.

From the point of view of a regulated industry—and I am sure we would all say the same regardless of what sector of industry it might be—we do want those people to be knowledgeable in terms of the issues that they are going to be working with. We do not necessarily demand or ask that they be brought or dragged right out of our own industry but they have to be people that have a good business sense, that will think of the industry—the private sector of it at least—as an on-going business as well as everything else. They have to be representative of the views of, I suppose, the—well, they have got to be able to work together as a team. It is very important that that happens, in terms of the interplay. And, in our kind of country, it is most appropriate, of course, that there be a good balance between the francophone and anglophone members.

[Translation]

M. Berger: Donc, il est évident qu'on ne pourrait recommander d'exigences uniformes à l'intention de l'organisme. J'imagine que probablement il serait plus raisonnable de . . .

M. Steele: Si cela peut être utile au comité, Monsieur le Président, je crois qu'il s'agit là d'une question qu'on pourrait très bien mettre de côté. Nous avons fait des observations en ce sens. Nous pourrions soumettre de plus amples renseignements ou . . .

Le président: Ce serait très utile. Je vous remercie, Monsieur Steele.

M. Berger: J'aimerais soulever la question des nominations. Je ne crois pas que nous en ayons discuté jusqu'ici.

M. Steele: Non, mais je suis heureux que vous souleviez cette question.

Le président: Je présume que vous êtes satisfait de toutes les nominations au CRTC?

M. Steele: Eh bien, comme elles nous sont imposées de là-haut, nous n'acceptons aucune responsabilité à leur sujet.

M. Deniger: A quelles nominations faites-vous allusion?

M. Steele: Je ne vais pas m'aventurer dans cette voie.

Toutefois, j'aimerais faire une observation générale sur un sujet qui fait l'objet de discussion avec le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux. Il s'agit, précisément, du réaménagement des compétences qui découleront de la révision constitutionnelle. Nous aimerions que les provinces aient une voix plus forte au chapitre, qu'elles puissent prendre part aux votes qui influencent les décisions réelles, car il faut bien le reconnaître, le travail du CRTC est en grande partie de nature locale.

La façon dont les choses ont évolué, c'est que les membres à temps partiel de la commission sont censés représenter les intérêts régionaux. Les membres à temps plein constituant l'exécutif permanent qui prend les décisions importantes; je n'ai rien à redire des neuf hommes ou femmes qui peuvent en faire partie, je ne fais que constater.

Tout ce que les industries réglementées exigent, c'est qu'on nomme à ces fonctions des personnes qui connaissent bien le domaine en question. Nous n'exigeons pas qu'elles proviennent forcément de notre industrie, mais elles doivent avoir le sens des affaires et penser à l'industrie—au secteur privé du moins—comme une entreprise qui doit continuer de survivre dans le temps. Ces personnes doivent par ailleurs être capables de travailler comme une équipe; c'est très important, à notre avis. De plus, au Canada il va de soi que les deux communautés linguistiques soient bien représentées.

[Texte]

You know, we get into the politics of this business. This is one of the most jealously guarded areas of political policy, the appointments, but I do not really have any cause to complain about the quality of the people that have been appointed to the CRTC. I think one thing we find difficulty with is that for great long periods of time, the government has allowed vacancies to exist, and that has affected the workload very dramatically . . .

• 1710

The Chairman: We have heard that.

Mr. Steele: . . . and I think that needs to be remedied.

In short, we say just appoint good people, whatever the mechanism.

Mr. Berger: In your last line on page 28, you note the desirability of consultation with appropriate interest groups. What sort of groups do you have in mind?

Mr. Steele: Well, broadcasters, cablecasters, telecommunications people; those that are affected directly. I think that is a fair game. We say "consult": we do not say that you give people the power to name somebody, and to say, "You put our person in there". To be quite frank, this sort of thing goes on informally, anyway, I suppose.

Mr. Berger: How about consulting with representatives of the Consumers' Association?

Mr. Steele: Why not? I mean, I assume that the government would want to do that anyway—with major interest groups of that kind, that have an interest in the industry.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Any more questions?

Mr. Kane: do you have anything more to follow up with?

Mr. Kane: No.

The Chairman: Just in conclusion, are there any points that you would specifically like us to take away from this room today?

Mr. Steele: I do not think so, Mr. Chairman. We came to be helpful, and I repeat what I said at the beginning, that this is a most important exchange from our point of view because we want to see the regulatory system simplified with regard to our industry. We find that it has become quite cumbersome; we think we know some of the reasons why this is so; and there is room for a major review, really, of the boundary line between policy and regulation in this industry.

We are looking forward to a chance to discuss this with the government, if and when they bring communications legislation forward. Beyond that, I think that what we are suggesting here, as far as we understand, is pretty consistent with what we think a lot of people are saying about regulation.

The Chairman: Your major recommendations being basically that we could separate the policy-making aspect from the regulatory aspect, from the CRTC, and that government

[Traduction]

Nous en sommes donc aux aspects plus politiques de notre industrie. Voilà un secteur politique où l'on tient jalousement à maintenir ses positions, celui des nominations, mais je n'ai pas à me plaindre de la qualité des personnes nommées au CRTC. Nous regrettons, cependant, que pendant longtemps le gouvernement a négligé de combler certaines vacances, ce qui a eu pour effet d'accroître considérablement le volume de travail.

Le président: Nous en avons entendu parler.

M. Steele: Il faut corriger la situation, croyons-nous.

En fait, notre position se résume à dire: nommez des personnes compétentes, quel que soit le mécanisme employé.

M. Berger: A la dernière ligne de la page 28, vous dites souhaiter qu'on consultera les groupes d'intérêts appropriés. A quels groupes pensiez-vous?

M. Steele: Aux diffuseurs, aux entreprises de télévision par câble, à ceux qui sont dans le domaine des télécommunications; en fait, à tous ceux qui sont directement touchés. Cela nous semble respecter les règles du jeu. Nous n'exigeons pas qu'on donne à ces groupes le pouvoir de nommer qui ils veulent au CRTC, mais qu'ils soient consultés, tout simplement. De toute façon, il ne faut pas se cacher que déjà on cherche à influencer le choix éventuel des membres.

M. Berger: Que pensez-vous de consulter les représentants de l'Association des consommateurs?

M. Steele: Pourquoi pas? Je présume que le gouvernement voudrait le faire de toute façon, c'est-à-dire consulter les groupes qui s'intéressent à cette industrie.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Monsieur Kane, voulez-vous poursuivre la discussion sur un point en particulier?

M. Kane: Non.

Le président: Pour conclure, y a-t-il des points en particulier que vous aimeriez porter à l'attention des membres du comité en terminant?

M. Steele: Je ne crois pas, monsieur le président. Nous sommes venus ici pour être utiles, et je répète ce que je disais au début, ce genre de discussion est très important de notre point de vue, car il faut à tout prix simplifier le système de réglementation par rapport à notre industrie. Il est devenu trop lourd; il nous semble que cela tient en partie au fait que les secteurs réglementation et politiques ou orientations soient mal délimités dans notre industrie.

Nous avons hâte de pouvoir étudier cette question avec le gouvernement lorsqu'il présentera son projet de loi relatif aux communications, advenant qu'il décide d'agir ainsi. Quant au reste, ce que nous proposons n'est pas tellement différent de ce que tout le monde voudrait voir appliquer en matière de réglementation.

Le président: Vos principales recommandations se résument donc à séparer l'établissement des orientations ou politiques du mécanisme de réglementation proprement dit, à retirer cette

[Text]

should assume its rightful responsibility; that Parliament, if we can find more time for it, should assume a bigger role; and that we should end the time delays?

Mr. Steele: Yes, I think this is important.

Mr. Stacey: And I think the other thing we would like to leave with you is the importance of consultation, at all levels.

The Chairman: Yes, we have had almost unanimous agreement on that; and this is why we are contemplating the institutionalization of the consultation process, as opposed to leaving it just to chance.

In conclusion, could I indicate that we would like to have the brief submitted by you and also the responses you agreed to get back to us on certain questions annexed to our record as an exhibit, as this task force will be meeting—oh, we have one more question, please.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman.

I understand that there is a draft telecommunications bill which has been introduced twice—one of our staff advises me that it will probably be introduced in substantially the same form soon. In the areas that we have been talking about, such as clarifying the role of the CRTC with respect to policy and so forth, is it satisfactory to you? Does it contain changes that you would like to see?

Mr. Steele: Well, I do not have any foreknowledge of what will be in it but I will make the same assumption, that it will be Bill C-16 revisited.

• 1715

I think myself that we will be watching for four or five things: an updated definition of the broadcasting system, as such; the role of broadcasting; the role of cable, which is imprecisely defined in the present act—you know, it is difficult for the cable industry, the co-broadcasting-receiving undertakings, and the necessity to have a more precise, clear public statement of the role of cable is important to all of us, the broadcasters and the cable people; the relationship of the government to the regulatory agency—the things we have been discussing today: how it will spell out the areas where directions can and should be given; and, very important, the powers that are going to be sought from Parliament to delegate responsibility to the provinces and by what form, and the agreements that will be put into place through this means: Are they going to be debated in a way in which we can have a chance to comment on them? Because we have had some pretty unfortunate experiences with the present Canada-Manitoba agreement in this regard.

We think that these are the things we are going to have to be watching for.

Mr. Berger: And Bill C-16 does not contain those?

Mr. Steele: We do not know. But I assume they will not be precise enough to satisfy us.

The Chairman: The Department of Communications officials indicated to us that they got involved only in technical

[Translation]

première fonction du CRTC; à inciter le gouvernement à assumer sa responsabilité légitime; à confier un rôle élargi au Parlement, dans la mesure du possible; à mettre fin aux longues attentes interminables?

M. Steele: Oui, je crois que tout cela est important.

M. Stacey: Et nous ajouterions l'importance d'assurer une meilleure consultation à tous les niveaux.

Le président: D'accord; l'unanimité est presque parfaite à cet égard; c'est d'ailleurs pourquoi nous envisageons d'institutionnaliser le processus de consultation au lieu de le laisser à tout hasard.

En terminant, donc, j'aimerais que le mémoire que vous nous avez soumis, ainsi que les réponses fournies à certaines questions par écrit soient annexés à notre dossier comme notre groupe de travail se réunira—je m'excuse, je crois qu'il y a une autre question, s'il vous plaît.

M. Berger: Merci, monsieur le président.

Je crois savoir qu'un projet de loi sur les télécommunications a déjà été présenté deux fois et qu'il réapparaîtra probablement dans sa forme originale ou presque sous peu. Par rapport aux préoccupations que vous avez exprimées quant à clarifier le rôle du CRTC, etc., ce projet de loi vous satisfait-il? Contient-il des changements que vous souhaiteriez?

M. Steele: Je ne suis pas sûr de ce qu'il contiendra, mais j'ai l'impression que ce sera fondamentalement le Bill C-16 que nous avons connu.

Nous allons, quant à moi, surveiller quatre ou cinq choses. Il faudra redéfinir l'industrie de la diffusion comme telle et en préciser le rôle, notamment par rapport à la câblo-distribution, dont le rôle est assez flou dans la loi actuelle. Il est donc important pour les deux parties que le rôle des câblo-diffuseurs soit mieux explicité. Les rapports entre le gouvernement et les organismes de réglementation devront y être clairement établis, ce dont nous discutons aujourd'hui: il importe de préciser, notamment, les domaines où l'on s'attend à ce que les orientations soient bien définies. Enfin, il est très important qu'on précise quels pouvoirs on entend demander au Parlement de déléguer aux provinces, et par quel mécanisme cela se réalisera. Les provinces auront-elles un mot à dire à un moment ou l'autre du débat? Nous gardons à l'esprit l'expérience malheureuse vécue dernièrement entre le Canada et le Manitoba.

Voilà les choses que nous surveillerons par rapport à ce projet de loi.

M. Berger: Et le Bill C-16 ne renferme pas les dispositions souhaitées?

M. Steele: Nous l'ignorons, mais nous craignons qu'elles ne soient pas assez explicites à notre goût.

Le président: Le ministère des Communications nous a avoué qu'il n'y traitait que de questions techniques ayant trait

[Texte]

aspects, with respect to management and equipment approval; that they did not get involved in broader social questions.

Mr. Steele: Then why have they got a big division called "Broadcast Police" there?

The Chairman: In conclusion, I would like to say this. Your brief is exemplary. It is extremely responsive to the questions that we posed in our discussion paper; very comprehensive; very readable; a lot of thought has gone into it; it is exemplary.

We also appreciate very much the fact that you have come and testified here today and your responsiveness here to our questions. It has been most illuminating; so thank you very much, on behalf of each one of us.

Mr. Steele: Thank you, Mr. Chairman. We will be glad to provide additional information, and we will certainly look at this report.

The Chairman: We stand adjourned until tomorrow morning at 9:30 when we will be hearing from the Canadian Soft Drink Association about pop bottles.

[Traduction]

à l'autorisation du matériel, notamment: il ne s'adresse pas à des questions sociales de plus grande envergure.

M. Steele: Alors pourquoi le Ministère a-t-il une division sur la politique de la diffusion?

Le président: En terminant, j'aimerais vous dire que votre mémoire est exemplaire; il est très à point et répond à perfection aux questions soulevées par le comité dans son document de discussion. Il est évident que vous avez réfléchi longuement à toutes ces questions.

Nous sommes en outre reconnaissants que vous ayez consenti à venir exposer votre point de vue ici aujourd'hui devant le comité. Votre présence a été des plus utiles. Je vous en remercie beaucoup au nom des membres du comité.

M. Steele: Merci, monsieur le président. Nous nous ferons un plaisir de vous donner de plus amples informations et nous attendrons votre rapport avec impatience.

Le président: La séance est levée jusqu'à demain matin, 9 h 30, alors que nous entendrons des représentants de la Canadian Soft Drink Association nous parler de bouteilles.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

At 1.30 p.m.:

Dr. W. T. Stanbury, Associate Professor, Faculty of Commerce and Business Administration, University of British Columbia.

At 3.30 p.m.:

From the Canadian Association of Broadcasters:

Mr. G. Steele, President;

Mr. W. Stacey.

A 13 h 30:

M. W. T. Stanbury, professeur agrégé, Faculté de commerce et d'administration commerciale, Université de Colombie-Britannique.

A 15 h 30:

De l'Association canadienne des radiodiffuseurs:

M. G. Steele, président;

M. W. Stacey.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 11

Friday, October 3, 1980

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 11

Le vendredi 3 octobre 1980

Président: M. James Peterson, député

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Special Committee on*

Regulatory Reform

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité spécial sur*

La réforme de la réglementation

RESPECTING:

Order of Reference

CONCERNANT:

Ordre de renvoi

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

DEPOSITORY LIBRARY NATIONAL

First Session of the
Thirty-second Parliament, 1980

Première session de la
trente-deuxième législature, 1980

SPECIAL COMMITTEE ON
REGULATORY REFORM

Chairman: Mr. James Peterson, M.P.

Vice-Chairmen:

Mr. Chuck Cook, M.P.

Mr. David Berger, M.P.

Messrs.

Anguish

Crosby (*Halifax West*)

COMITÉ SPÉCIAL SUR LA RÉFORME
DE LA RÉGLEMENTATION

Président: M. James Peterson, député

Vice-présidents:

M. Chuck Cook, député

M. David Berger, député

Messieurs

Deniger

MacLellan—(7)

(Quorum 4)

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, OCTOBER 3, 1980
(34)

[Text]

The Special Committee Task Force on Regulatory Reform met at 9:35 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Peterson presiding.

Members of the Committee present: Mr. Berger and Mr. Peterson.

Witnesses: From the Canadian Soft Drink Association: Mr. T. Gregor, Mr. D. Dick, Mr. R. Waters and Mr. D. Steele.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Friday, May 23, 1980.

Mr. Gregor made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

The Chairman ordered,—That the document presented by the Canadian Soft Drink Association be filed as an exhibit. (*See Exhibit "RR-9".*)

At 12:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 3 OCTOBRE 1980
(34)

[Traduction]

Le Comité spécial de la réforme de la réglementation se réunit aujourd'hui à 9 h 35 sous la présidence de M. Peterson (président).

Membres du Comité présents: MM. Berger et Peterson.

Témoins: De l'Association canadienne des boissons gazeuses: MM. T. Gregor, D. Dick, R. Waters et D. Steele.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du vendredi 23 mai 1980.

M. Gregor fait une déclaration puis, avec les autres témoins, répond aux questions.

Le président ordonne,—Que le document présenté par l'Association canadienne de boissons gazeuses soit déposé comme pièce. (*Voir pièce «RR-9».*)

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

Le greffier du Comité

David Cook

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Friday, October 3, 1980

• 0933

[Text]

The Chairman: If we could come to order, we are continuing our reference into regulatory reform and we are very happy and pleased to have with us today members of the Canadian Soft Drink Association: Mr. Gregor, the executive director, Mr. Waters, the president, Mr. Dick, vice-president and Mr. Steele, member of the government relations committee.

• 0935

First of all, I would like to say by way of opening that we appreciate very much the timely way in which you have responded to our request for representations on this very important issue.

We know we did not give you much time but our deadline is very, very short as well.

Secondly, we are very happy to have you here because of your particular experience with regulation. And I think you can shed some very practical light in a number of the areas that have been of considerable concern to us.

Having said that, I understand that, Mr. Gregor, you will probably start off with some preliminary remarks and then we can get right into the questions.

Mr. T. P. Gregor (Executive Director, Canadian Soft Drink Association): Mr. Chairman, we welcome the opportunity to present our brief on regulatory reform, a subject that has preoccupied us for some time as we, probably like many other industries, feel that we have been over-regulated and whilst we do not deny that regulations have their place in the economy we feel that the procedure of imposing regulations should be looked at and hopefully your task force through receiving submissions from the private sector at large and from government departments will be able to do so.

In view of the shortage of time, we have literally confined ourselves to matters of the immediate issue, matters in which we have experience and we used the *Parliamentary Task Force on Regulatory Reform Discussion Paper* in order to build our submission. Incidentally, I think it would be in order to congratulate whoever it was that put this paper together; it is very readable, very concise and to the point, challenging and initiating the thoughts which we expressed in our submission.

The Chairman: If I could just put the record straight on that; our staff is really the group that deserves tremendous credit for the work that went into that.

Mr. Gregor: Thank you very much.

I think in order to proceed perhaps I will stick to the text and do stop me when you have a question because there are independent sections and can be dealt with as we go along. We do not have to go right through it.

The Chairman: Fine.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le vendredi 3 octobre 1980

[Translation]

Le président: Si nous pouvons maintenant commencer, nous poursuivons notre examen des réformes de la réglementation. Nous sommes très heureux d'avoir aujourd'hui parmi nous des membres de l'Association canadienne des boissons gazeuses: M. Gregor, directeur exécutif, M. Waters, président, M. Dick, vice-président et M. Steele, membre du comité des relations gouvernementales.

Je dirai tout d'abord que nous vous sommes très reconnaissants d'avoir si opportunément donné suite à notre demande d'observations sur cette très importante question.

Nous vous avons donné peu de temps, mais nous n'avons, nous-mêmes, qu'un délai très, très court.

Nous sommes aussi très heureux de vous avoir ici pour ce que vous connaissez de la réglementation. Je crois que vous pouvez nous éclairer d'une façon très pratique sur plusieurs aspects qui nous ont beaucoup préoccupés.

Ceci dit, monsieur Gregor, vous avez, je crois des observations préliminaires à formuler après quoi nous pourrions entrer dans le vif de la question.

M. T. P. Gregor (directeur exécutif, Association canadienne des boissons gazeuses): Monsieur le président, nous sommes heureux de pouvoir présenter notre mémoire sur la réforme de la réglementation. C'est une question qui nous préoccupe beaucoup depuis un certain temps. Tout comme bien d'autres industries, probablement, nous estimons avoir été soumis à un excès de réglementation. Même si nous convenons que des règlements s'imposent dans l'économie, nous estimons qu'il y a lieu de s'occuper de la question de la réglementation et nous voulons croire que votre groupe d'étude pourra le faire grâce aux observations que lui présenteront le secteur privé en général et les divers ministères du gouvernement.

Faute de temps, nous nous sommes littéralement limités à des questions d'intérêt immédiat, à des questions qui nous touchent et nous nous sommes servis du document de discussion du Groupe d'étude parlementaire sur la réforme de la réglementation, pour préparer notre mémoire. En passant, il convient de féliciter les auteurs de ce document; il se lit bien, il est très concis, très pertinent. Il appelle les idées que nous avons formulées dans notre mémoire.

Le président: J'aimerais apporter une précision ici: c'est à notre personnel que revient le très grand mérite du travail qu'il représente.

M. Gregor: Merci beaucoup.

Je procéderai en m'en tenant au texte. Vous pourrez m'interrompre si vous avez une question à poser parce qu'il y a des sections indépendantes qui peuvent être examinées au fur et à mesure de notre examen. Il n'est pas nécessaire de tout présenter d'un coup.

Le président: Bien.

[Texte]

Mr. Gregor: The Canadian Soft Drink Association, the spokesman for the Canadian Soft Drink Industry—and we enclosed the profile of the industry to show the magnitude of our industry and its importance to the Canadian economy—acknowledges with thanks the opportunity to make its views known on regulatory reform.

We congratulate you on compiling the Discussion Paper on Regulatory Reform. The discussion paper summarizes very explicitly the many problems arising from the present method of regulating. At the same time it raises valid questions which doubtless will be dealt with by the submissions from both the private and public sectors.

We consider it terribly important and it is a good move that you also have hearings from the public sector because obviously the departments have certain reasons why they do things the way they do.

The Chairman: Oh?

Mr. Gregor: Well, I always like to give everybody the benefit of the doubt unless I am convinced to the contrary, sir.

We shall confine ourselves to dealing with those aspects of the regulatory method which in our experience should be reviewed and changed. We are of the opinion that the changes suggested by this brief will in no way eliminate the government's objective of protecting the consumer where such protection is justified. On the other hand, our proposed changes would put industry in a better position to comply with necessary regulations at a considerably lower cost to both itself and the consumer.

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, in its fourth report submitted to Parliament on July 17, has already dealt with some of the regulatory procedures contained in our brief. If there is an overlap in the joint committee's recommendations and our brief, please consider our suggestion as a confirmation of those recommendations, or reinforcement of them.

First we would like to deal with enabling legislation which in our opinion is really the crux of the matter. By law, the great majority of regulations affecting the soft drink industry have their origin in acts of Parliament which enable the minister or department concerned to promulgate regulations within the meaning of the act which in most cases is, as your discussion paper terms it, a skeleton regulatory measure.

• 0940

It is imperative that this process be changed and these are our suggestions: one, limit the discretionary power of the minister and department concerned; two, include in the act an outline of the proposed regulations or instructions from which the regulatory authority must not deviate to any large extent without referral to review committee established by the House, or, three, make it mandatory that notice of intended regulations be given to the industry concerned and that the industry's representatives be involved in the preparation of the draft regulations.

It has often been argued that the private sector would find it too costly both in time and money to participate fully in drafting regulations. From our experience we venture to say

[Traduction]

M. Gregor: L'Association canadienne des boissons gazeuses, porte-parole de l'industrie canadienne des boissons gazeuses, dont le profil annexé montre l'ampleur et l'importance pour l'économie canadienne, est reconnaissante de cette occasion qui lui est donnée d'exposer ses vues sur une réforme de la réglementation.

Nous vous félicitons du document de discussion que vous avez préparé. Il résume très explicitement les nombreux problèmes que suscite le mode actuel de réglementation. D'autre part, il soulève des questions d'intérêt dont traitent sûrement les observations provenant des secteurs privée et public.

Nous y attachons beaucoup d'importance et il est bon éaglement que vous entendiez les représentants du secteur public. Il est évident que les ministères ont certaines raisons de procéder comme ils le font.

Le président: Oh?

M. Gregor: Eh bien, j'aime toujours donner à tout le monde le bénéfice du doute à moins que je ne sois convaincu du contraire.

Nous nous limiterons à ces aspects de la méthode de réglementation qui, selon notre expérience, devraient être examinés et changés. Nous sommes d'avis que les changements que propose notre mémoire n'écarteraient nullement l'objectif qu'a le gouvernement de protéger le consommateur où il y a lieu de le faire. D'autre part, ces changements permettraient mieux à l'industrie de se conformer à la réglementation nécessaire à beaucoup moins de frais tant pour elle que pour le consommateur.

Dans son quatrième rapport présenté au Parlement le 17 juillet, le Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires a déjà traité de certaines modalités de réglementation dont parle notre mémoire. S'il y a chevauchement des recommandations du comité et de notre mémoire, veuillez tenir notre proposition pour une confirmation ou un renforcement de ces recommandations.

Nous aborderons tout d'abord la question de la législation habilitante laquelle, à notre avis, est la question capitale. En droit, la plupart des règlements qui concernent l'industrie des boissons gazeuses ont leur origine dans des lois qui habilitent le ministre ou le ministère à promulguer des règlements au sens de ces lois, lesquelles constituent, la plupart du temps, comme le signale votre document de discussion des mesures-cadres de réglementation.

Il s'impose que cela soit changé et voici ce que nous proposons. Premièrement, limiter le pouvoir discrétionnaire du ministre et du ministère concernés. Deuxièmement, inclure dans la loi les grandes lignes des règlements envisagés ou des instructions dont on ne pourra sensiblement s'écarter sans consulter un comité de révision de la Chambre ou, troisièmement, donner à l'industrie intéressée un préavis des règlements prévus et permettre aux représentants de l'industrie de participer à la préparation des projets de règlement.

On a souvent dit que participer pleinement à la rédaction des règlements prendrait trop du temps du secteur privé, lui coûterait trop cher. Nous sommes d'avis que d'avoir à s'oppo-

[Text]

that the cost to industry is considerably higher when it has to oppose regulations or amendments to regulations than if it were to participate in their original drafting.

Example: The Canadian Soft Drink Industry among others is still trying to resolve the conflicts and contradictions resulting from the hurried introduction of the regulations under the Consumer Packaging and Labelling Act.

What we are trying to say here, Mr. Chairman, is that our experience both with the provinces strangely enough, and Ottawa, finds that the bills passed by the House do not define clearly enough the type of regulations that are expected under the particular acts.

All it says and all it does, very often, is give the right to the minister to refer to "the power vested in me by the Environmental Act" and so on and then, bang, come the regulations. It took over two and a half years to negotiate the regulations under the Packaging and Labelling Act and I do not think we are finished yet.

The Chairman: Could you, just for our edification, indicate the process that you went through in terms of the regulations under the Consumer Packaging and Labelling Act from the moment that you heard that they were going to pass it and what your relationship with the various departments was?

Mr. Gregor: We had no input into the actual bill.

The Chairman: You knew that they were going to be passing a bill?

Mr. Gregor: We knew that they were going to be passing the bill, a bill that perhaps was needed, or a bill that was required for some time, and we were aware of some sections in the bill, for instance, the section on proliferation. Proliferation means that if you have a large number of sizes for the same product, a cluster of sizes on the shelves, it may be misleading to the consumer so the government can take action and legislate the number of sizes permitted.

Now, this one is a very good example; because they did not define "proliferation". Proliferation was left to the interpretation of whoever was going to write the regulations.

One of the first industries that saw the danger in it was the toothpaste industry and they immediately hooked on to that section. That is why I knew about it. They went to the government voluntarily and said, are you going to limit the number of sizes in toothpaste, I do not know, to 4 or 5 or what have you. However when the act was passed then we were called in by then Minister of Consumer and Corporate Affairs, I believe, Mr. Gray, and his assistant deputy that dealt with us is now with Environment, his the name escapes me.

The Chairman: Seaborn.

Mr. Gregor: Seaborn. We literally sat around the table for two and a half years trying to find out how we could accommodate one industry after another in packaging and labelling. Even today, after two and a half years, there are wide areas still open, for instance, on the labelling of ingredients. The Department of Health and Welfare, Health Protection Branch maintains that shipments, industry shipments, like a shipment

[Translation]

ser à des règlements ou à des modifications coûte beaucoup plus cher à l'industrie que ce que cela lui coûterait de participer à leur rédaction.

Exemple: L'industrie canadienne des boissons gazeuses, entre autres, cherche toujours à résoudre les conflits et les contradictions qui résultent de la promulgation hâtive de règlements en vertu de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation.

Dans nos rapports tant avec les provinces, ce qui est assez étrange, qu'avec Ottawa, nous avons constaté que les lois adoptées ne définissaient pas assez nettement le genre de règlements qu'on envisageait en vertu de celles-ci.

Très souvent, la loi se borne à donner au ministre le droit d'invoquer le pouvoir qu'elle lui confère puis, d'un coup, viennent les règlements. Il a fallu plus de deux ans et demi pour discuter les règlements édictés en vertu de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation et je ne crois pas que ce soit encore fini.

Le président: Pourriez-vous, pour notre gouverne, nous dire ce que vous avez fait en ce qui concerne les règlements établis en vertu de cette loi, à partir du jour où vous avez appris qu'on devait l'adopter et quels ont été vos rapports avec les divers ministères?

M. Gregor: Nous ne pouvions rien apporter au projet de loi même.

Le président: Vous saviez qu'on allait présenter une mesure?

M. Gregor: Oui, une mesure nécessaire peut-être, dont le besoin se faisait sentir. Nous étions au courant de certaines dispositions, celles, par exemple, qui portent sur la prolifération. Elles signifient que lorsqu'un produit est présenté dans un grand nombre de formats cela peut induire le consommateur en erreur et le gouvernement peut alors fixer le nombre de formats permis.

Il y a ici un très bon exemple parce qu'on n'a pas défini le mot «prolifération». On a laissé au rédacteur des règlements le soin de l'interpréter.

L'industrie de la pâte dentifrice fut l'une des premières à voir le danger. Elle s'est tout de suite souciée de cet article. C'est pour cela que j'en étais au courant. Ils ont demandé au gouvernement s'il allait limiter à un nombre déterminé les formats de la pâte dentifrice. Quand la loi fut adoptée, le ministre de la Consommation et des Corporations de l'époque, M. Gray, je crois, nous a convoqués. Son sous-ministre adjoint qui nous reçut est maintenant au service du ministère de l'Environnement. Son nom m'échappe.

Le président: Seaborn.

M. Gregor: Seaborn. Nous avons tenu des réunions pendant deux ans et demi afin de déterminer comment satisfaire une industrie après l'autre au sujet de l'emballage et de l'étiquetage. Même aujourd'hui, après tout ce temps, il reste encore des questions qui sont loin d'être résolues, par exemple, celle de l'étiquetage des ingrédients. La Direction de la protection de la santé du ministère de la Santé nationale et du Bien-être

[Texte]

of concentrate from Coco-Cola to a bottler, should be labelled with the ingredients. That is absolute nonsense because the person who receives it is the only person that is going to use it and he uses it according to a formula. Because of these undecided things the inspectors keep still harassing the industry: Why the heck to you not label it. But when we phone up to Ottawa they say it is not decided yet.

• 0945

The Chairman: Okay. Could I just back up a little bit and get some more details on your personal experience with Consumer and Corporate Affairs on package and labelling?

You knew before the act was presented to Parliament that there was the possibility of regulations on proliferation.

Mr. Gregor: Yes.

The Chairman: And did you have lengthy discussions with the department on it?

Mr. Gregor: Informal discussions with administrative persons. If you felt threatened you may have gone to the parliamentary secretary or to the minister himself to draw attention to your concern on it. But no formal submissions.

The Chairman: Did you want to present formal submissions and they were discouraged?

Mr. Gregor: No. I would say there was no way you could present formal submissions to it.

The Chairman: Why do you say that?

Mr. Gregor: Well how do you present a formal submission to an act which is before the House unless it comes into the committee stage and goes for hearings.

The Chairman: No, but I mean before the act was presented to Parliament you knew that there was going to be this proliferation clause.

Mr. Gregor: No, no, we did not.

The Chairman: Oh, I see.

Mr. Gregor: No, no we did not. We knew it after the first reading.

The Chairman: Oh, I see. So you had no input into this act before the first reading.

Mr. Gregor: None.

The Chairman: It was tabled in the House and then you knew it.

Mr. Gregor: That is right.

The Chairman: Did the toothpaste industry have any knowledge before it was presented to Parliament?

Mr. Gregor: No. They started acting after the first reading before it got to the committee stage.

The Chairman: Okay. So in this type of act consultation even before the act is presented would be extremely helpful to you.

Mr. Gregor: Tremendously helpful because it was revolutionary to the industry: It started up the ingredient listings, the

[Traduction]

social soutient que les livraisons industrielles, telles les livraisons de concentré de Coca-Cola à un embouteilleur, devraient indiquer les ingrédients sur l'étiquette. C'est tout à fait absurde; le destinataire sera le seul à se servir du produit et cela suivant une formule. Parce qu'on n'a pas réglé de telles questions les inspecteurs continuent à harceler l'industrie: «Pourquoi donc ne les étiquetez-vous pas?» Mais quand on téléphone à Ottawa on nous dit: «Il n'y a rien de décidé encore».

Le président: Puis-je revenir un peu en arrière? Pouvez-vous nous donner un peu plus de précisions sur vos rapports personnels avec le ministère de la Consommation et des Corporations au sujet de l'emballage et de l'étiquetage?

Vous saviez, avant qu'on présente la loi, qu'il était possible qu'on adopte des règlements sur la prolifération?

M. Gregor: Oui.

Le président: Avez-vous eu de longs entretiens avec le ministère à ce sujet?

M. Gregor: J'ai eu des entretiens officiels avec des fonctionnaires de l'administration. Si on se sentait menacé, on pouvait s'adresser au secrétaire parlementaire, ou au ministre lui-même. Mais il n'y a pas eu de communications officielles.

Le président: Vous a-t-on découragé de présenter officiellement des observations?

M. Gregor: Non. Il n'était pas possible de présenter officiellement des observations à ce propos.

Le président: Pourquoi?

M. Gregor: Comment peut-on présenter des observations au sujet d'une loi dont la Chambre est saisie, à moins qu'elle ne vienne à l'examen en comité où des témoignages sont entendus.

Le président: Avant que le projet de loi soit présenté, vous saviez qu'il y aurait des dispositions sur la prolifération?

M. Gregor: Non, nous ne le savions pas.

Le président: Oh, je vois.

M. Gregor: Non, nous l'avons appris après la première lecture.

Le président: Je vois. Vous n'avez donc rien pu apporter à cette mesure avant la première lecture?

M. Gregor: Non.

Le président: Vous l'avez appris une fois que la mesure a été déposée à la Chambre?

M. Gregor: En effet.

Le président: L'industrie de la pâte dentifrice était-elle au courant avant la présentation de la mesure?

M. Gregor: Non. Ils sont intervenus après la première lecture avant que le projet de loi aille au Comité.

Le président: Très bien. Il vous serait donc très utile d'être consultés avant qu'une telle loi soit présentée.

M. Gregor: Extrêmement utile, parce qu'elle avait un caractère révolutionnaire pour l'industrie. Elle établissait l'énuméra-

[Text]

bilingual labelling, listing of contents and so on. All that was decided afterwards. That meant that we came time and time again for grandfather clauses. We have a captive container, a refillable bottle, that has the contents and so on ceramically ingrained or burnt into it. We call it ACL, applied ceramic labelling; it cannot be changed, so we had to have a grandfather clause to be allowed to use them and we got it. We had a good hearing. We did not run into any difficulties, but it meant constantly coming up with changes as we discovered more and more effects of the act.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Milligan: Mr. Gregor, you are probably aware that departmental officials have some difficulty consulting with industry or anybody in the private sector before a bill is introduced because to discuss the detail of the bill or reveal it could be considered a breach of parliamentary privilege. However, the committee has been told that the departments have in the past discussed the general outlines of proposed legislation possibly by providing written statements of the details of control that might be contained in a piece of legislation. Was this not done? You said basically, there was no consultation on the draft legislation. Were you provided with a copy of the draft? Was there absolutely no mention to the industry of the fact that there would be the ability to regulate proliferation of produce sizes?

Mr. Gregor: Not to my knowledge but perhaps I could go back to an act which is more recent and clearer in my mind; this will simplify it. Let us take the last competition act, the Combines Investigation Act.

Only after first reading and very, very careful scanning or perusal of paragraph after paragraph did we discover that according to the way it was drafted it would put an end to the franchise system in the soft drink industry as we knew it and that was really the biggest threat. It took us several appearances before the Committee on Finance, Trade and Economic Affairs and a very sympathetic ear from Mr. Ouellet to get our point across.

The way it was drafted you literally had to spot it that it was there. Now, that was perhaps one of the most dangerous pieces of legislation to our industry which we were not consulted on and only by—I will not say chance because we do read the acts—very careful study and consultation with our lawyers did we discover the threat that was inherent in some of the sections.

• 0950

Mr. Milligan: Mr. Gregor, in that case, did you get any idea as to whether the officials of the department that were involved in the preparation of the legislation had recognized that threat before the bill was tabled. In other words, you discovered it, but were they aware of it already?

Mr. Gregor: I would say, and I am just talking of impressions now, they must have been aware of it because the

[Translation]

tion des ingrédients, l'étiquetage bilingue, l'énumération du contenu, et ainsi de suite. Tout cela a été décidé par la suite. Maintes et maintes fois nous avons dû demander le maintien de pratiques antérieures. Nous avons un récipient réservé, une bouteille réemployée dont le contenu est indiqué par incrustation céramique ou par brûlure. Nous appelons cela «A.C.L., Applied Ceramic labelling». On ne peut le changer. Nous avons donc dû demander l'autorisation de continuer à utiliser ces récipients, et nous l'avons obtenue. Nous avons eu de bonnes entrevues, nous n'avons eu aucune difficulté, mais il nous a fallu constamment demander des modifications au fur et à mesure que des effets de la loi se manifestaient.

Le président: Monsieur Milligan.

M. Milligan: Monsieur Gregor, vous savez sans doute que les fonctionnaires ne peuvent facilement consulter l'industrie ou le secteur privé avant la présentation d'un projet de loi: en discuter ou en divulguer la teneur pourrait être tenu pour une violation de la prérogative parlementaire. Néanmoins, on a dit au Comité que par le passé les ministères avaient discuté les grandes lignes de mesures envisagées en fournissant, par exemple, des communications écrites sur les modalités du contrôle que pourraient comporter certaines mesures. Est-ce que cela n'a pas été fait? En somme, vous dites qu'il n'y a pas eu consultation sur l'avant-projet de loi. N'avez-vous pas reçu une copie de l'avant-projet? N'a-t-on nullement informé l'industrie qu'on permettrait de réglementer la prolifération des formats?

M. Gregor: Pas à ma connaissance, mais pour simplifier, je me reporterai à une loi plus récente, plus nette dans mon esprit, la dernière loi sur la concurrence, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Ce n'est qu'après la première lecture et un examen très minutieux de chaque alinéa que nous avons découvert que la loi, telle qu'elle était rédigée, mettrait fin au système de concessions tel qu'il existait dans l'industrie des boissons gazeuses et c'était cela la plus grave menace. Nous avons pu faire comprendre notre point de vue après nous être présentés plusieurs fois devant le comité des Finances, du Commerce et des Questions économiques, et après avoir eu l'oreille de M. Ouellet.

De la façon que la loi était rédigée il fallait effectivement pouvoir le déceler. C'était peut-être, pour notre industrie, l'une des mesures les plus dangereuses au sujet de laquelle nous n'avions pas été consultés. Ce n'est que, non pas par hasard, nous lisons les lois, mais par un examen très attentif, qu'après avoir consulté nos avocats que nous avons découvert la menace que comportaient certains articles.

M. Milligan: Monsieur Gregor, savez-vous si les fonctionnaires qui ont préparé la mesure étaient conscients de cette menace avant la présentation du projet de loi? En d'autres termes, vous avez décelé la menace mais en étaient-ils déjà conscients.

M. Gregor: Je dirai, et il ne s'agit que d'impressions, qu'ils devaient en être conscients. Dès que nous le leur avons signalé,

[Texte]

moment we drew their attention to it they pointed out their objective of having intrabrand competition instead of interbrand competition. May I explain?

An hon. Member: Yes, please do.

Mr. Gregor: In a franchise territory when we talk of competition we talk of competition between different soft drink brands. One bottler may bottle Pepsi-Cola, the other one may bottle Coca-Cola: to us that is competition. To the drafters of the bill competition in the territory would only have existed if both bottlers had the right to bottle Coca-Cola and compete with the same brand against each other. Intrabrand as against interbrand competition.

Mr. Milligan: In other words they wanted to see price competition . . .

Mr. Gregor: They considered a franchise system as restraint of trade or exclusive trading.

Mr. Milligan: I see.

Mr. Gregor: So they must have been aware of it, yes, because they did not like franchise systems per se.

The Chairman: What was the result of your discussion?

Mr. Gregor: The results of our discussion with the department heads at first were very negative. We had to go the political route. We had a very sympathetic hearing and understanding from members of Parliament to start with who had bottlers in their territory—quite an important segment of their industry. Eventually we got to see Mr. Ouellet and Mr. Cafik and they took a very, very strong stand against the departments concerned and practically instructed the departments to redraft and they brought forth themselves the amendment that conserved the system.

On the political side we had understanding, yes.

Mr. Milligan: Mr. Gregor, if this restriction on departments, this impediment to consulting with the private sector before tabling legislation in Parliament, the parliamentary breach, the right of Parliament to have the first look at the bill, if that is in fact a problem here, do you think that it would be a good thing from industry's point of view for this committee to make a recommendation that perhaps Parliament should waive that privilege generally or waive it in some modified form so that departments might be able to consult more freely on proposed legislation, do you think that would be a good idea or a bad idea?

Mr. Gregor: I could only support that on bills which would not give an advantage to certain industries to use that privileged information for other purposes and to safeguard their interest. A few would use it for making a profit. I mean, you could not do it with a budget could you?

An hon. Member: No.

Mr. Gregor: For bills that affect industry as seriously as this act did—if indeed I am right that the drafters had in mind the abolition of all the franchise systems, which incidentally they achieved with the exception of the soft drink industry; we were the only ones who got the exception—the people who are

[Traduction]

ils nous ont expliqué qu'ils visaient à établir une concurrence qui serait intramarque plutôt qu'intermarque. Je m'explique?

Une voix: Oui, s'il vous plaît.

M. Gregor: Dans le territoire d'une concession, la concurrence est entre diverses marques de boissons gazeuses. L'un embouteille le Pepsi-Cola, l'autre le Coca-Cola: c'est ça pour nous la concurrence. Pour les rédacteurs de la loi, la concurrence n'existerait dans le territoire que si les deux embouteilleurs pouvaient mettre en bouteille le Coca-Cola et se faire concurrence avec la même marque. Concurrence intramarque par opposition à concurrence intermarque.

M. Milligan: Ils voulaient, en d'autres termes, une concurrence des prix.

M. Gregor: Le système des concessions était pour eux restrictif du commerce, était un commerce exclusif.

M. Milligan: Je vois.

M. Gregor: Ils devaient en être conscients parce qu'ils n'aimaient pas en soi le système des concessions.

Le président: Quel a été le résultat de vos entretiens?

M. Gregor: Tout d'abord, ils n'ont absolument rien donné. Il nous a fallu prendre les voies politiques. Des députés qui ont dans leur circonscription des embouteilleurs, une partie assez importante de leur industrie, nous ont entendus avec beaucoup de sympathie et de compréhension. Nous avons vu par la suite messieurs Ouellet et Cafik. Ils ont pris très fermement position contre les ministères en cause et ils leur ont pour ainsi dire ordonné de rédiger le texte de nouveau. Ils ont eux-mêmes apporté l'amendement qui préservait le système.

Du côté politique, on nous a compris.

M. Milligan: Monsieur Gregor, si ce qui empêche les ministères de consulter le secteur privé avant le dépôt de lois au Parlement, si cette violation de la prérogative parlementaire, ce droit qu'a le Parlement d'être le premier à s'occuper d'un projet de loi, si cela crée vraiment un problème, ne croyez-vous pas qu'il serait bon, du point de vue de l'industrie, que le Comité recommande que le Parlement renonce peut-être à cette prérogative généralement ou de telle façon que les ministères puissent consulter plus librement les intéressés sur des mesures envisagées? Serait-ce une bonne chose ou non?

M. Gregor: Je ne serais en faveur de cela que pour les projets de loi qui ne donneraient pas à certaines industries l'avantage de pouvoir se servir de renseignements confidentiels à d'autres fins, pour protéger leurs intérêts. Quelques-unes s'en serviraient pour réaliser un profit. Vous ne pourriez le faire quand il s'agit d'un budget?

Une voix: Non.

M. Gregor: Quand une mesure a un effet aussi sérieux sur une industrie que cette loi, s'il est vrai que les rédacteurs visaient à abolir tous les systèmes de concession, ce qu'ils ont fait incidemment sauf dans l'industrie des boissons gazeuses car nous avons été les seuls à bénéficier de l'exception, les

[Text]

working under that system should be consulted but I do not know what is involved in waiving the privilege. I have no idea.

The Chairman: Thank you. Do you wish to continue?

Mr. Gregor: Yes, please.

Enabling legislation, we have dealt with, so, sunset clause.

From our point of view a sunset clause in regulatory legislation would not be effective. We do not oppose it but we do not think it would be effective.

After the passage of regulatory legislation and its promulgation, our industry has no alternative but to comply at considerable cost in capital equipment, systems and manpower. Having done so, we would find any dismantling of said regulations to be as costly and disruptive as complying with the regulation was in the first place.

• 0955

The answer lies in the prevention of unnecessary regulations, not in the reviewing or revising of same. I illustrated it with our refillable bottles and that would apply to many other things. Once you have complied with the regulations, to dismantle regulations could be very, very costly indeed.

For instance, let us use a simple example that does not concern present federal legislation; let us assume that they ban a certain container in a province like a can so you abandon or sell off your canning equipment, but two years later somebody de-regulates and introduces cans again. You must then go out and build a new plant and start it up again. Anybody who comes from the private sector knows we cannot just turn this on and off.

The Chairman: I can see your problem. Business needs certainty and continuity and the lack of that could be even more detrimental than bad regulations or bad laws.

Mr. Gregor: Perhaps Mr. Waters or Mr. Dick would like to comment on it. They have considerable investment at stake.

Mr. D. Waters (President, Canadian Soft Drink Association): It is a very capital intensive business. For instance, as Tibor is talking, a bottling line today, is in the neighbourhood of depending on size, one or two million dollars. Which is a lot for a small, localized industry to have to move in and out of, given sizing and packaging. When you move into that kind of investment the pay off in this industry, because of the intensity of competition, is fairly long and continuity, as you have expressed it, is extremely important.

The Chairman: When you make a capital investment, in a new line for bottling, say, what type of payback do you look for? What type of period do you require to amortize your capital investment?

Mr. Waters: It would be nice to see it in five years but I think in practical experience it comes closer to 10 years.

The Chairman: So any type of change within 10 years is going to cause great disruption in the industry.

Mr. Waters: Difficulties. The other aspect, of course, is that in addition to the equipment, when we are talking refillable containers, you have the investment in those containers, while it is partially recovered by deposits if that package becomes

[Translation]

intéressés devraient être consultés. J'ignore toutefois ce que comporterait une renonciation à la prérogative. Je ne sais pas.

Le président: Merci. Vous voulez poursuivre?

M. Gregor: Oui, s'il vous plaît.

Lois habilitantes, c'est fait; révision abrogatoire.

A notre avis, prévoir une révision abrogatoire dans de la réglementation ne serait pas efficace. Nous ne nous y opposons pas mais nous ne croyons pas que cela serait utile.

Une fois les règlements promulgués, notre industrie doit s'y conformer même si c'est très coûteux quant aux immobilisations, aux systèmes et à la main-d'œuvre. Cela fait, toute abrogation de ces règlements pourrait nous être aussi onéreuse, aussi perturbatrice que l'a été l'obligation d'y obéir.

Ce qu'il faut faire, c'est prévenir les règlements inutiles, non pas les réexaminer et les réviser. J'ai donné l'exemple de nos bouteilles réemployées; on pourrait en donner beaucoup d'autres. Ce pourrait être très, très coûteux si des règlements étaient abrogés après qu'on s'y est conformé.

Un simple exemple qui ne concerne pas la présente législation fédérale. Supposons qu'une province interdise un certain récipient, une boîte. Vous devez vous défaire de votre outillage de mise en boîte. Deux ans plus tard, le règlement est abrogé et les boîtes de nouveau permises. Il vous faut reconstituer un outillage et recommencer. Tous ceux du secteur privé savent qu'on ne peut ainsi interdire puis permettre.

Le président: Je vois le problème. Les affaires ont besoin de certitude, de continuité. Leur défaut est plus néfaste encore que des mauvais règlements, de mauvaises lois.

M. Gregor: Messieurs Waters ou Dick ont peut-être quelque chose à dire à ce sujet. Ils ont beaucoup en jeu.

M. D. Waters (président, Association canadienne des boissons gazeuses): Il s'agit d'une entreprise à fortes immobilisations. Par exemple, comme le dit Tibor, une chaîne d'embouteillage coûte aujourd'hui, selon le format, un ou deux millions. C'est beaucoup pour une petite industrie localisée quand il faut abandonner et reprendre, vu les formats et l'emballage. Pour ce genre d'investissement, le profit est à assez long terme, vu l'intensité de la concurrence, et la continuité, pour employer vos mots, est extrêmement importante.

Le président: Quand vous installez, mettons une nouvelle chaîne de mise en bouteille, quel délai vous faut-il pour que vous puissiez amortir vos immobilisations?

M. Waters: Il serait bon que ce soit dans cinq années. En pratique c'est plus près de dix ans.

Le président: Donc, toute modification dans un délai de dix ans entraînerait de graves perturbations dans l'industrie?

M. Waters: Des difficultés. Il y a les investissements non seulement dans l'outillage mais aussi dans les récipients réemployés. Même si le coût en est en partie récupéré des consignes, quand les bouteilles de 1.5 litre sont devenues inutilisables, du

[Texte]

obsolete, as did the 1.5 litre, at least temporarily—our cost of bringing those back from the trade was the best part of a million dollars . . .

The Chairman: One million dollars to buy those bottles back.

Mr. Waters: That is right.

The Chairman: In one firm.

Mr. Waters: The best part of a million dollars, yes.

The Chairman: Do you have any estimation what the cost was to the whole industry?

Mr. Gregor: According to a socio-economic impact analysis using 50 per cent depreciation on the bottles that were brought back, assuming that they had half their life, during the first 12 months it was \$7.5 million. If the ban had persisted, for 10 years it would have been \$135 million. Is that correct?

Mr. Waters: I think so.

The Chairman: Could we just back up to some of the other things we have been discussing already? Do not let me get you off the track, but your own personal experience here is very valuable to us. Could you give us some more of the problems that you have had under the Packaging and Labelling Act? Could you tell us about them?

Mr. Gregor: Well, I am mentioning one later in my brief; perhaps I can preempt it. It borders almost on the ridiculous. The Packaging and Labelling Act requires . . .

The Chairman: Is this the glucose one?

Mr. Gregor: Yes.

The Chairman: Okay.

Mr. Gregor: . . . requires that you list your ingredients in descending order of importance and one of the ingredients, of course, in soft drinks is sugar. Now, everybody knows what sugar is. Someday discovered that perhaps it would be better to describe, where you use invert sugar, or liquid sugar, the invert sugar or liquid sugar that you are using.

Now, let us just stop there, and not go into the glucose-fructose thing.

• 1000

We have a great many bottlers that buy their crowns from Crown Cork and Seal Co. Ltd. or other closure people which have a standard list of the ingredients on them. The reason they buy standard crowns is because their volume is too small to buy crowns, at a reasonable cost, with their own name on it. Now if they had to switch crowns every time the sugar market changed from one description of sugar to another, they would have a warehouse full of crowns. For a bottler that does less than a million dollars worth of business to have \$30,000 or \$40,000 worth of crowns lying in the warehouse is a big item, but that is not perceived. So much for the bottlers' side. Then you can go to the consumer: could somebody tell me why glucose sucrose would mean more to the consumer than sugar means.

The Chairman: Maybe for a diabetic or something?

[Traduction]

moins temporairement, leur retrait a coûté pas loin d'un million.

Le président: Un million pour racheter ces bouteilles?

M. Waters: Oui.

Le président: Pour une société.

M. Waters: Pas loin d'un million, oui.

Le président: Avez-vous une idée de ce que cela a coûté à l'industrie dans son ensemble?

M. Gregor: D'après une analyse des répercussions socio-économiques, en supposant que les bouteilles rappelées en étaient à la moitié de leur durée, qu'elles étaient dépréciées de la moitié de leur valeur, le coût s'établissait à sept millions et demi pour les 12 premiers mois. Si l'interdiction avait duré 10 années, il aurait été de \$135 millions. Est-ce exact?

M. Waters: Je le crois.

Le président: Pouvons-nous revenir à certaines choses dont nous avons déjà parlé? Je ne veux pas vous faire perdre le fil de la discussion mais votre expérience personnelle ici nous est très utile. Avez-vous eu à faire face à d'autres problèmes au titre de la Loi sur l'emballage et l'étiquetage? Pouvez-vous nous en parler?

M. Gregor: J'en signale un plus loin dans mon mémoire. Je puis peut-être en parler tout de suite. C'est presque ridicule. La Loi sur l'emballage et l'étiquetage exige . . .

Le président: Il s'agit du glucose?

M. Gregor: Oui.

Le président: Bien.

M. Gregor: . . . exige que les ingrédients soient énumérés par ordre d'importance. Or, l'un des ingrédients des boissons gazeuses, évidemment, c'est le sucre. Tout le monde sait ce qu'est le sucre. Quelqu'un a découvert que lorsqu'on employait du sucre inverti ou liquide, il valait peut-être mieux le décrire.

Arrêtons-nous ici et n'allons pas jusqu'à la question du glucose-fructose.

Bon nombre d'embouteilleurs achètent de Crown Cork and Seal Co. Ltd. ou d'autres fabricants des capsules qui portent une liste uniforme des ingrédients. Ils achètent ces capsules parce que leurs affaires ne leur permettent pas d'acheter, à un prix raisonnable, des capsules portant leur nom. S'ils devaient changer de capsules chaque fois que la description du sucre sur le marché changeait, ils auraient un entrepôt plein de capsules. Pour un embouteilleur dont le chiffre d'affaires n'atteint pas le million, avoir des capsules d'une valeur de \$30,000 ou \$40,000 qui ne servent pas, en entrepôt, cela compte beaucoup, mais on ne perçoit pas cela. Voilà pour les embouteilleurs. Quant au consommateur, quelle importance pour lui ont glucose et sucrose de plus que sucre.

Le président: Pour un diabétique, peut-être?

[Text]

Mr. Gregor: No, because it does not matter what combination you use, once it is in your stomach it turns into what?

Mr. D. Steele (Member, Government Relations Committee, Canadian Soft Drink Association): It is glucose.

Mr. Gregor: It is glucose. Whether you have a dextrose fructose combination or glucose sucrose combination, it becomes the same thing. Both are bad for diabetics.

Mr. Milligan: Excuse me, what was the department's justification for requiring this?

Mr. Gregor: A more exact description of what you are using in ingredients, period.

Mr. Milligan: Why did they want that more exact description?

Mr. Gregor: I cannot answer that. I do not know. It is not resolved yet.

Ms. Priest: Excuse me, I understand that you may change the form of sugar you use depending on the sugar market at the time.

Mr. Gregor: Exactly.

Mr. Waters: One bottler may be using invert and, for a very practical reason, another one in a remote area, who is small and uses a standard crown may use bagged sugar.

The Chairman: When did you get notice of this new requirement?

Mr. Gregor: They have been talking about it for the last two and half years.

The Chairman: How did you get that notice?

Mr. Gregor: We were just called in for discussions. It has not yet appeared. Perhaps I should explain changes in regulations as practiced by HPB.

The Chairman: Yes.

Mr. Gregor: If the Health Protection Branch, who are part of the labelling and packaging requirement—it is a concern of the Health Protection Branch from the point of view of the ingredients but from the point of view of labelling we are under Consumer and Corporate Affairs—foresee a change they may, or very often do, discuss it with us informally. If they find that our objections and so on, in the informal discussions are not convincing enough they issue what they call an information letter.

Mr. Milligan: Excuse me, we have heard of trade letters, is this the same thing? The National Health and Welfare trade letters?

Mr. Gregor: They call it an information letter, but it is the same as a trade letter. It outlines exactly what they intend to do and then gives us 60 days to make our views known to them.

Now, for instance, with the sugar, we have not reached that point yet.

[Translation]

M. Gregor: Non, parce que peu importe la combinaison utilisée, une fois consommée elle se transforme en quoi?

M. D. Steele (membre du comité des relations gouvernementales, Association canadienne des boissons gazeuses): C'est le glucose.

M. Gregor: Le glucose. Qu'il s'agisse d'une combinaison dextrose-fructose ou d'une combinaison glucose sucrose, cela revient au même. Les deux ne sont pas bonnes pour le diabétique.

M. Milligan: Pourquoi le ministère a-t-il exigé cela?

M. Gregor: Tout simplement pour obtenir une description plus précise des ingrédients.

M. Milligan: Pourquoi voulait-on cette description plus précise?

M. Gregor: Je ne saurais le dire. Je l'ignore. Cela n'est pas décidé encore.

Mme Priest: Sauf erreur, vous pouvez modifier la forme du sucre que vous employez selon les conditions du marché du sucre.

M. Gregor: En effet.

M. Waters: Un embouteilleur peut se servir de sucre inverti tandis qu'un autre, dans une région éloignée et dont les affaires sont modestes, peut employer du sucre ensaché et des capsules uniformes.

Le président: Quand avez-vous été mis au courant de cette nouvelle exigence?

Mr. Gregor: On en parle depuis deux ans et demi.

Le président: Comment en avez-vous été informé?

M. Gregor: Nous n'avons qu'été convoqués pour des entretiens. Cela n'a pas encore été publié. Peut-être pourrais-je expliquer comment procède la DPS quand il s'agit de modifier des règlements.

Le président: Oui.

M. Gregor: Si la Direction de la Protection de la Santé qui participe à la réglementation de l'étiquetage et de l'emballage, prévoit un changement elle peut, et le fait souvent, le discuter avec nous officieusement. La Direction s'intéresse aux ingrédients mais pour l'étiquetage, nous relevons du ministère de la Consommation et des Corporations. Si la Direction ne juge pas nos objections convaincantes elle envoie ce qui s'appelle une lettre de renseignements.

M. Milligan: Nous savons qu'il y a des lettres de renseignements commerciaux. Est-ce la même chose? Les lettres de renseignements commerciaux de la Santé nationale et du Bien-être social?

M. Gregor: On l'appelle lettre de renseignements mais c'est la même chose qu'une lettre de renseignements commerciaux. On y indique précisément ce qui est projeté et on nous donne un délai de 60 ou 90 jours pour exposer nos vues.

Mais pour le sucre, nous n'en sommes pas encore là.

[Texte]

The Chairman: With whom do you have the consultations before this IL is put out?

Mr. Gregor: Probably with whoever is responsible for that particular section of the legislation whether it is the nutritional people or whoever, they are all under Dr. Morrison.

The Chairman: Do they consult with any other groups besides yourselves?

Mr. Gregor: Yes, they do.

The Chairman: Who are those other groups?

Mr. Gregor: GPMC.

The Chairman: Who is that?

Mr. Gregor: That is the Grocery Products Manufacturing Council which includes all the large grocery firms such as Kellogg, Salada Canada Ltd. and so on. This is also the Canadian Food Processors Association which includes all the canners of vegetables and fruit. There is the frozen food people. There is quite a number of people. As a matter of fact, apart from some of their hardheadedness, the liaison and contact with HPB has been good.

We have a food and beverage sector liaison committee. We meet with them once every three months and they outline their plans for the next six months or three months in a fairly frank and open discussion. And that has worked well. It is a standing liaison committee. I do not know under what authority it was set up but it is set up and it works well. There is good consultation back and forth. That we disagree on many points is beside the point but the consultation is there.

The Chairman: So you have no complaints with that process.

• 1005

Mr. Gregor: No. It is a good process. The only thing is that after it is regulated, then you have no recourse. There are certain things you cannot discuss because you do not have enough expert knowledge so you have to concede to their expert knowledge. You can only discuss the effects.

The Chairman: Could you give me an example of where you have to rely on their technical knowledge because you do not have the expertise?

Mr. Gregor: Yes. Both technical knowledge and media acceptance, for instance, take the issue of saccharin. The Canadian research on saccharin showed beyond doubt that saccharin is carcinogenic in rats if consumed at certain high-level quantities or if fed the way it was fed to them. It further showed in its extrapolated hypothesis that it would only apply to offsprings, male offsprings of pregnant women who would have drank, I do not know, 800 cans of soft drinks a day or something like that with saccharin in it . . .

The Chairman: We certainly want to protect those people, do we not?

Mr. Gregor: That is right. And it would show itself at the age of 55 only on males, not on females. However, being carcinogenic and being published as such the industry has no recourse because the media would crucify them immediately if they were continuing to sell a carcinogenic product.

[Traduction]

Le président: Avec qui avez-vous des entretiens avant l'envoi de cette lettre.

M. Gregor: Avec quiconque s'occupe de cet aspect de la législation, les fonctionnaires du service des aliments, ceux qui relèvent du Dr Morrison.

Le président: Consultent-ils d'autres groupes que vous?

M. Gregor: Oui.

Le président: Lesquels?

M. Gregor: CFPA.

Le président: Qui est-ce?

M. Gregor: Le Conseil des fabricants de produits alimentaires qui réunit de grandes sociétés, telles Kellogg, Salada Canada et d'autres. Il y a aussi l'Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires qui groupe les fabricants de conserves de légumes et de fruits. Il y a les fabricants d'aliments congelés. Ils sont assez nombreux. De fait, sauf un peu leur attachement à des aspects pratiques, nos contacts avec la DPS ont été bons.

Nous avons un comité de liaison du secteur des aliments et boissons. Tous les trois mois nous le rencontrons. Dans une discussion assez franche et ouverte ils nous exposent leurs projets pour les trois ou six mois à venir. C'est un comité de liaison permanent. J'ignore en vertu de quoi il a été constitué mais il fonctionne bien. La consultation réciproque se fait bien, même si nous ne sommes pas d'accord sur bien des points.

Le président: Vous n'avez rien à redire à cette façon de procéder?

M. Gregor: Non, cela marche bien. La seule chose est qu'une fois le règlement établi il n'y a plus de recours. Parfois, faute de connaissance spécialisée de certains sujets nous devons nous en remettre à eux. Nous ne pouvons que discuter les effets.

Le président: Pouvez-vous nous citer un cas où vous devez vous en remettre à leurs connaissances techniques?

M. Gregor: Oui, pour ce qui est tant des connaissances techniques que de l'attitude des media. Par exemple, la question de la saccharine. L'étude canadienne sur la saccharine a démontré clairement que celle-ci cause le cancer chez les rats quand elle leur est administrée en certaines fortes quantités ou d'une certaine façon. Par extrapolation, cela ne se produirait que chez les enfants mâles de femmes enceintes qui auraient bu, je ne sais pas, 800 boîtes par jour de boisson gazeuse contenant de la saccharine.

Le président: Il faut sûrement protéger ces gens-là, n'est-ce pas?

M. Gregor: Oui. Et cela ne se manifesterait qu'à l'âge de 55 ans, chez les hommes seulement. Néanmoins, comme le produit est cancérigène et qu'il est représenté comme tel, l'industrie ne peut rien faire, car si elle continuait de vendre un tel produit elle serait mise au pilori par les media.

[Text]

In the United States this single study was recognized as valid but taken to common sense Congress has for the third time now granted a moratorium until further scientific evidence becomes available that would confirm or negate the finding of the Canadian study. We do not have that process open to us as an industry, without the support of Parliament or such a body, we just could not go against it. It would be impossible. It would be absolute ruination. The press, the media and perhaps even the public would crucify us. We do not have the means or the time available to conduct another study.

The Chairman: How much do you feel that it costs you to scrutinize proposed legislation or bills of which you receive notice that come out? Is that an unfair question?

Mr. Gregor: I do not think you can really guess at it, Mr. Chairman. We know what the office costs us but all our members, like those who are here today, travel at their own expense and own time, so I do not know how you add that up.

The Chairman: Just before we move on, you have had problems with certain of the departments, are there any questions that you would like us to put to the various departments on areas where you do not feel that you have received a satisfactory response?

Mr. Gregor: By and large I would say that any time we have made a request to any department without exception to arrange for a hearing, the response has been positive. We have never been denied the chance to see these people. Whether you start right up at the deputy minister's level or come down to the specialist's level that deals with you, there has been no problem.

The Chairman: So your complaints are not about accessibility?

Mr. Gregor: No. Absolutely not.

The Chairman: It is just that very often laws get written or regulations are written and then it is very tough to change them.

Mr. Gregor: We feel that we do not have sufficient input in the drafting of the regulations.

The Chairman: Are there any other, shall I say, adversaries, in this process that you are involved in? There are yourselves and government, but what about representatives of consumers' interests?

Mr. Gregor: David, you deal more with consumer affairs.

• 1010

Mr. Steele: Well, Mr. Chairman, I, having just come through a two-day-long session with the Consumers Association of Canada, frankly do not think an adversary situation exists in Canada with that particular group, or indeed with any other group.

The industry has had a long record of not fighting back a lot, until recent years. Mr. Gregor's arrival on the scene as executive director some 8 or 9 years ago, I think, has put the industry in a position of strengthening itself through one

[Translation]

Aux États-Unis, cette étude a été jugée valable mais elle a été soumise au bon sens du Congrès. Ce dernier, pour la troisième fois, a accordé un délai jusqu'à ce que de plus amples données scientifiques confirment ou infirment les constatations de l'étude canadienne. Comme industrie, nous n'avons pas un tel recours. Sans l'appui du Parlement ou d'une autorité de ce genre, nous ne pourrions aller à l'encontre de cela. Ce serait la ruine totale. La presse, les media et peut-être le public nous mettraient au pilori. Nous n'avons ni les moyens ni le temps d'effectuer une autre étude.

Le président: Combien cela vous coûte-t-il pour examiner les mesures dont vous recevez avis ou qui sont adoptées? Est-ce là une question que je puis poser?

M. Gregor: Je ne crois pas, monsieur le président, qu'on puisse vraiment l'estimer. Nous connaissons nos frais de bureau, mais tous nos membres, comme ceux qui sont ici aujourd'hui, voyagent à leurs propres frais en dehors de leurs heures de service. J'ignore combien cela représente en tout.

Le président: Avant d'aller plus loin, puisque vous avez éprouvé des difficultés quant à certains ministères, aimeriez-vous que nous nous enquérions auprès d'eux à propos de ce qui, pour vous, n'a pas été satisfaisant?

M. Gregor: Dans l'ensemble, chaque fois que nous avons demandé à être entendus d'un ministère, on nous a reçus. On ne nous a jamais empêchés de les voir. Que ce soit au niveau du sous-ministre ou à celui du spécialiste, il n'y a pas eu de difficultés.

Le président: Ainsi, vous ne vous plaignez pas qu'on ne vous entende pas?

M. Gregor: Non. Absolument pas.

Le président: C'est simplement que très souvent il est très difficile de modifier des lois ou règlements une fois qu'ils sont rédigés.

M. Gregor: Nous estimons n'avoir pas assez à dire dans la rédaction des règlements.

Le président: Y a-t-il d'autres, dirais-je, adversaires dans vos démarches? Il y a vous et le gouvernement. Qu'en est-il des représentants des consommateurs?

M. Gregor: David, c'est vous qui vous occupez surtout des consommateurs.

M. Steele: Monsieur le président, je viens tout juste d'avoir des entretiens de deux jours avec l'Association des consommateurs du Canada. Je ne crois pas que ce groupe, ni aucun autre, soit dans une position d'adversaire au Canada.

Jusqu'à ces dernières années, l'industrie ne se défendait pas beaucoup. Il y a 8 ou 9 ans M. Gregor a été nommé directeur exécutif. Depuis, l'industrie s'est renforcée ayant cette personne qui a l'appui des membres de ses nombreux comités. Je

[Texte]

individual supported by those of us who are members of his many committees. I think the adversary situation is not a realistic thing in the soft drink industry. If one looks at the fighting back of the industry in terms of its trying to hold on to its 1.5 litre container last year, in the face of some fairly strenuous media activity consumers' associations and concerned citizens, including myself, it found itself in an unfortunate adversarial situation with some consumers but it was built upon by positions taken by media, so we found ourselves in a situation that was not of our doing.

The Chairman: Would you outline some of these areas where you say the consumers' association has been at odds with your association?

Mr. Steele: Well, I do not think other than being deeply concerned, as well they should be, about the continuing sale of 1.5 litre bottles last year, we have ever had a public forum clash or otherwise with the consumers' association, or indeed with individuals. We have met with well-meaning and dedicated individual members of consumers' associations in the Maritimes specifically. They took public action against our bottlers down there, but, Mr. Chairman, not really an antagonistic, up-front, out-in-the-public-eye, conflict. That has never been a problem.

The Chairman: Do you meet with the consumers' association on an informal basis in order to discuss complaints that they may have, or do you usually hear about this first when a writ is issued?

Mr. Steele: We normally hear from the consumers' association through the press.

The Chairman: Do you feel—well, I guess probably the answer is self-evident—that a lot of unnecessary litigation or confrontation could be avoided if there were earlier consultation among all groups before regulations are . . .

Mr. Steele: Mr. Chairman, this was the point of our conversation at this two-day seminar with the CAC the other day. I think that consultations have been meaningful, where they have been held. I would like to give you an example: we had discussions with the Department of the Environment, Province of Nova Scotia, a good many years ago where, prior to the introduction of an act, an environmental protection act, lengthy discussions were held with all elements: consumers, retailers, manufacturers and soft drink manufacturers. We jointly I think came up with a very fine piece of legislation in act and supporting regulation format, and there was not any violation of faith or trust in terms of the act being discussed beforehand because it was all conceptual and it was beneficial to all. No one party benefitted, as it were.

The Chairman: Was this meeting called under the aegis of the department?

Mr. Steele: Yes, at the request of the minister and his deputy at the time.

Mr. Gregor: Perhaps I can just add another thought to it. The consumer is our most loyal supporter because he is the one that purchases the product, but the consumer is influenced by certain entrenched views of people like nutritionists in schools. Nutritionists generally are against many things that we eat,

[Traduction]

ne crois pas que l'industrie des boissons gazeuses puisse se placer dans une position d'adversaire. Quand l'industrie s'est défendue l'an dernier pour garder son récipient de 1.5 litre en dépit d'une action assez vigoureuse des media, des associations de consommateurs, de particuliers inquiets, dont moi-même, elle s'est trouvée malheureusement dans une position d'adversaire vis-à-vis certains consommateurs. Mais c'était à cause de certaines attitudes des media. Nous étions dans une situation que nous n'avions pas créée.

Le président: Pourriez-vous nous faire connaître certains des différends que vous avez eus avec l'association des consommateurs?

Mr. Steele: Je ne crois pas qu'en dehors de la vive inquiétude qu'ils ont manifestée, comme ils le devaient, au sujet du maintien de la vente des bouteilles de 1.5 litre, l'an dernier, nous ayons eu avec l'association des consommateurs ou avec des particuliers, de conflit public ou autre confrontation. Nous avons rencontré des membres bien intentionnés et dévoués d'associations de consommateurs, en particulier dans les Maritimes. Ils ont exercé une action publique contre nos embouteilleurs. Mais il ne s'agissait pas vraiment d'un conflit d'antagonistes, à la vue du public. Cela n'a jamais été un problème.

Le président: Rencontrez-vous officiellement l'association des consommateurs pour étudier leurs griefs ou n'en entendez-vous parler que lorsqu'un bref est lancé?

Mr. Steele: Habituellement nous en prenons connaissance dans les journaux.

Le président: Pensez-vous—la réponse est évidente je crois—qu'on pourrait prévenir beaucoup de litiges ou de conflits inutiles s'il y avait consultation de tous les groupes plus tôt avant que des règlements . . .

Mr. Steele: Monsieur le président, c'était le but de nos entretiens dans ce colloque de deux jours avec l'ACC. Les consultations, quand on les a effectuées, ont été utiles. Je donnerai un exemple. Il y a plusieurs années, le ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse, avant la présentation d'une loi sur la protection de l'environnement, a tenu de longues discussions avec tous les intéressés: consommateurs, détaillants, manufacturiers et fabricants de boissons gazeuses. Ensemble je crois que nous avons obtenu une excellente mesure, quant à la loi et à ses règlements. Il n'y a pas eu abus de confiance du fait que la loi a été discutée préalablement parce que tout était sur le plan des idées. Tous en ont bénéficié. Personne en particulier n'en a profité, pour ainsi dire.

Le président: La réunion avait-elle été tenue sous les auspices du ministère?

Mr. Steele: Oui, à la demande du ministre et du sous-ministre à l'époque.

Mr. Gregor: Peut-être pourrais-je ajouter un mot. Le consommateur est notre plus loyal soutien parce que c'est lui qui achète notre produit. Mais il subit l'influence de certaines personnes, comme les diététiciens dans les écoles, qui ont des vues arrêtées. Les diététiciens, en général, condamnent bien

[Text]

fats or eggs or bread, or whatever have you and sugar in soft drinks annoys some nutritionists. If you consider nutritionists who influence school diets and so on, as consumers, then we have had confrontations, but if you are talking about the general consuming public, then the answer is no.

The Chairman: Mr. Milligan.

• 1015

Mr. Milligan: In several points in your submission to this committee you have talked about a requirement to consult with the industry, that there should be a requirement that the industry be involved in the drafting of the new regulations. You said, industry, the industry. Do you feel that it is legitimate that the other interests affected by the regulatory activity should be involved in the same fashion or do you just think it should be industry? In other words, do you think that the Consumers' Association of Canada should be involved in consultation and if there is to be involvement in drafting that they should be involved as well? Do you have an objection to that?

Mr. Gregor: Yes.

Mr. Milligan: You have an objection to that?

Mr. Gregor: No. No objection. They should be involved.

Mr. Milligan: I see.

The Chairman: Do you feel the Consumers' Association of Canada to be an effective lobby on behalf of consumers' interest in your area?

Mr. Gregor: I would say that many regulations today in place, good regulations perhaps, may have been initiated by the consumers. My impression after the last two days where I addressed them was that they are holding on looking for issues which are not as burning as they perhaps were when they were first formed. And I exhorted them yesterday that they should dedicate themselves to educating the consumer instead of urging the industry to comply with every whim of every consumer. They have a new role to play; yes, they have a role to play, and I certainly would deplore it if the government withdrew all the subsidy from their activities because obviously they cannot finance themselves, but I would like to see them restructured to devote more time and money to producing good consumer product reports on various products and to educate the consumer instead of urging industry to do almost the impossible sometimes.

The Chairman: Mr. Gregor, you mentioned this concept of education and it leads us into another area: this whole question of voluntary standards, or whatever one wants to call them. One might even refer to it as self-regulation, the setting of standards such as through the CGSA...

Mr. Milligan: The CGSB, the Canadian General Specifications Board, has jurisdiction over food.

The Chairman: Do you get involved with them at all? Have any of your industry's standards been set in co-operation with that group?

[Translation]

des choses que nous mangeons, les matières grasses, les œufs, le pain, et ainsi de suite. Certains n'aiment pas le sucre dans les boissons gazeuses. Si vous considérez comme des consommateurs les diététiciens qui règlent les régimes alimentaires scolaires, nous avons eu des confrontations. Mais si vous parlez du public consommateur en général, la réponse est non.

Le président: Monsieur Milligan.

M. Milligan: A plusieurs reprises, dans votre mémoire, vous dites qu'on devrait consulter l'industrie, qu'elle devrait prendre part à la rédaction des nouveaux règlements. Vous dites l'industrie. Les autres groupes qu'intéressent les règlements ne devraient-ils pas avoir leur mot à dire de la même manière? Autrement dit, ne croyez-vous pas qu'on devrait consulter l'Association des consommateurs du Canada et que si on permet à d'autres de prendre part à la rédaction qu'on devrait le leur permettre également? Voyez-vous une objection à cela?

M. Gregor: Oui.

M. Milligan: Vous voyez une objection à cela?

M. Gregor: Non. Aucune. Elle devrait avoir son mot à dire.

M. Milligan: Je vois.

Le président: A votre avis, l'Association des consommateurs du Canada est-elle un groupe de pression efficace pour les consommateurs dans votre domaine?

M. Gregor: Bien des règlements, de bons règlements peut-être, viennent de l'action des consommateurs. J'ai l'impression après les deux derniers jours où je leur ai parlé, qu'ils s'intéressent à des problèmes qui ne sont peut-être pas aussi brûlants que lorsque l'Association a été formée. Hier je leur ai dit qu'ils devraient chercher à éduquer le consommateur plutôt que de pousser l'industrie à satisfaire chaque caprice de chaque consommateur. Ils ont un nouveau rôle à jouer, oui, et je trouverais certes regrettable que le gouvernement ne subventionne plus du tout leur activité, parce qu'il est évident qu'ils ne peuvent se financer. J'aimerais, toutefois, qu'ils se réorganisent de façon à mettre plus de temps, plus d'argent à préparer de bons rapports sur des produits de consommation, à éduquer le consommateur plutôt que de pousser l'industrie à faire parfois presque l'impossible.

Le président: Monsieur Gregor, vous parlez d'éducation, ce qui nous mène à une autre question, celle des normes volontaires, peu importe comment on les appelle. D'aucuns parleront d'autoréglementation, l'établissement de normes par l'ACN...

M. Milligan: Le CCN, le Conseil canadien des normes, s'occupe des aliments.

Le président: Avez-vous des rapports avec eux? Certaines de vos normes ont-elles été établies en collaboration avec cet organisme?

[Texte]

Mr. Gregor: Most of our standards are voluntary standards agreed to by the industry between industry and suppliers, and they have to meet very rigid specifications.

The Chairman: Could you give us some examples of standards that you set yourselves in the industry?

Mr. Gregor: Yes, the standard on water purification would be one. The standards on inspection of bottles going through the line for foreign materials in bottles, or glass particles that happen in bottles is another one. Bottle design and strength in general is another.

Mr. Milligan: These are actually standards that do have a significant bearing on safety?

Mr. Gregor: Oh, yes. Not only on safety but on safety and product quality.

Mr. Milligan: But in particular on safety . . .

Mr. Gregor: Yes.

Mr. Milligan: . . . on hazard or injury to consumers of the product . . .

Mr. Gregor: That is correct.

Mr. Milligan: . . . and they are industry standards, they are not mandatory under legislation.

Mr. Gregor: That is correct.

Mr. Milligan: And you satisfied . . .

Mr. Gregor: With the exception of the 1.5 litre bottle which is now under the Hazardous Products Act.

Mr. Milligan: So here we have an example of an industry that has managed to develop standards that are designed to ensure some measure of safety and health protection for consumers, and they are administered on a voluntary basis. Do you have any idea of the level of compliance? We know that it is never 100 per cent.

Mr. Gregor: Well, perhaps I could explain why it may be easier in our case than in many other industries. The soft drink industry, as you will notice from the profile, is based on the franchise system. The brand owners—and one is represented here by David Steele, Coca-Cola—in their contracts with their franchise bottlers specify the standards they have to adhere to, and if that bottler does not adhere to that standard, he runs the risk of losing his franchise by contractual agreement.

• 1020

Hence, if you pick up a branded product—be it Crush, Coke, Pepsi—in Vancouver it should be of the same standard as one picked up in St. John's, Newfoundland. Therefore, having only about seven or eight franchise brands the control pretty well lies with the technical people of those brand owners.

Because of that, you will also find that we are different in the Packaging and Labelling Act. We do not list on our crowns the name of the manufacturer; we list the licensor. In other words, Coca-Cola or Canada Dry assumes full responsibility for its product, no matter which bottler has produced it. So it is fairly easy for us to comply with these voluntary standards.

[Traduction]

M. Gregor: La plupart de nos normes ont été établies volontairement par l'industrie, de concert avec les fournisseurs. Elles répondent à des prescriptions très rigoureuses.

Le président: Pouvez-vous nous donner quelques exemples de normes que vous établissez vous-mêmes dans l'industrie?

M. Gregor: Oui, la norme quant à la purification de l'eau en est une. Il y a les normes de l'inspection des bouteilles sur la chaîne pour y détecter les matières étrangères ou des particules de verre. Il y a aussi la norme quant à la forme et à la résistance des bouteilles.

M. Milligan: Ce sont là des normes qui influent beaucoup sur la sécurité?

M. Gregor: Oh, oui. Non seulement sur la sécurité mais sur la qualité du produit.

M. Milligan: Mais en particulier sur la sécurité . . .

M. Gregor: Oui.

M. Milligan: . . . sur les risques ou dangers pour le consommateur . . .

M. Gregor: C'est exact.

M. Milligan: . . . et ce sont des normes de l'industrie qui ne sont pas imposées par la loi.

M. Gregor: C'est juste.

M. Milligan: Et vous avez persuadé . . .

M. Gregor: Sauf pour la bouteille de 1.5 litre; cela relève maintenant de la Loi sur les produits dangereux.

M. Milligan: Voici donc l'exemple d'une industrie qui a pu établir et appliquer volontairement des normes dans l'intérêt de la sécurité et de la santé des consommateurs. Savez-vous dans quelle mesure on les respecte? On ne s'y conforme jamais intégralement.

M. Gregor: Peut-être devrais-je expliquer pourquoi la chose est plus facile pour nous que pour bien d'autres industries. Ainsi qu'on peut le voir au profil, l'industrie des boissons gazeuses fonctionne suivant le système des concessions. Les propriétaires d'une marque, dont il y a ici un représentant, David Steele, Coca-Cola, dans leurs contrats avec les embouteilleurs stipulent les normes qui doivent être respectées, faute de quoi ceux-ci risquent de perdre leur concession.

Ainsi un produit de marque, Crush, Coke ou Pepsi, acheté à Vancouver, devrait être de la même qualité qu'à Saint-Jean, Terre-Neuve. Pour sept ou huit marques seulement en concession ce sont les techniciens des propriétaires de ces marques qui exercent pour ainsi dire la surveillance.

Pour cette raison également nous procédons d'une façon différente pour l'emballage et l'étiquetage; nous n'indiquons pas sur la capsule le nom du fabricant mais celui du concédant. En d'autres termes, Coca-Cola ou Canada Dry assume l'entière responsabilité de leur produit, peu importe l'embouteilleur. Il nous est donc facile de nous conformer à ces normes volontaires.

[Text]

The Chairman: When you talk about voluntary standards that are industry-wide, do Coke, Pepsi, Canada Dry, Crush, whatever, have the same standards for water purification, for bottle strength?

Mr. Gregor: Pretty well.

The Chairman: Size, et cetera?

Mr. Gregor: Well, size is something else because we get into the marketing thing, but for instance in an area such as Manitoba, which is perhaps a good example because it is a voluntary thing, we have agreed under metric conversion, for instance, to eliminate all sizes except 4 or 5 under the voluntary standard, and it is pretty well being kept to.

The Chairman: Have you ever worried about the Combines Investigation Act in terms of getting together with each other to—?

Mr. Gregor: In the Combines Investigation Act there is a section—and I do not know the number—but . . .

Mr. Steele: Chapter 28.

Mr. Gregor: . . . Chapter 28 which says that companies may get together to discuss matters connected with the protection of the environment. So if we decide that four sizes instead of 10 will help the environment because of less solid waste, we can discuss that.

The Chairman: That is stretching it a bit, I suspect.

Mr. Gregor: No.

Mr. Steele: No, it is not.

Mr. Gregor: No, we cleared it; it is all right. It is the same as deposits, for instance. We never discussed deposits before, but now we because the trippage rate affects the environment.

Mr. Milligan: Is it fair to characterize these as voluntary standards since they are industry standards enforced through franchise agreements.

Mr. Gregor: Industry standards . . . ?

Mr. Milligan: Embodied in and enforced through franchise agreements.

Mr. Gregor: Yes.

Mr. Milligan: I see.

The Chairman: Do you have a written agreement amongst the eight or ten brand owners as to what these standards are?

Mr. Gregor: No. You may run into market restrictions if you do that.

The Chairman: So they are just unwritten agreements as to standards . . .

Mr. Gregor: Unwritten agreements within limits because we know the limits to which you can go on one side or another. You will find that, for instance, because of the difference in carbonization of a product—say Crush which has very low carbonization and a highly carbonated product—there may be a difference in the standards for the container. So we do not have one standard, but a range of standards.

Mr. Milligan: Mr. Gregor, we got off the track a little bit; we switched from the consumer interest groups particularly

[Translation]

Le président: Vous dites que l'industrie dans l'ensemble adopte des normes volontaires. Est-ce à dire que Coke, Pepsi, Canada Dry, Crush et autres, ont les mêmes normes pour la purification de l'eau, la résistance des bouteilles?

M. Gregor: On peut le dire.

Le président: Quant au format, et cetera?

M. Gregor: Pour le format, c'est autre chose, parce qu'il s'agit de mise sur le marché. Au Manitoba, par exemple, où cela s'est fait volontairement, nous avons convenu, dans la conversion au système métrique, de ne retenir que 4 ou 5 formats en vertu de la norme volontaire. On s'en tient assez bien à cela.

Le président: Vous êtes-vous préoccupés de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions pour ce qui est de se concerter afin de . . .

M. Gregor: Il y a un article dans la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, le numéro m'échappe, mais . . .

M. Steele: Le chapitre 28.

M. Gregor: . . . le chapitre 28 permet aux société de discuter les questions qui concernent la protection de l'environnement. Nous pouvons nous rencontrer et décider que quatre formats au lieu de dix favorise l'environnement en créant moins de déchets solides.

Le président: C'est aller un peu loin.

M. Gregor: Non.

M. Steele: Non, pas du tout.

M. Gregor: Non. Nous nous sommes renseignés. C'est très bien. C'est la même chose en ce qui concerne les consignes. Nous ne les avions jamais discutées auparavant, mais nous le pouvons maintenant parce que la rotation a un effet sur l'environnement.

M. Milligan: Peut-on dire que ce sont des normes volontaires si ce sont des normes de l'industrie imposées dans les accords de concessions?

M. Gregor: Des normes de l'industrie . . . ?

M. Milligan: Que comportent et imposent les accords de concessions?

M. Gregor: Oui.

M. Milligan: Je vois.

Le président: Y a-t-il une convention écrite entre les huit ou dix propriétaires de marque sur ces normes?

M. Gregor: Non. Cela entraînerait peut-être certaines restrictions du marché.

Le président: Ce sont des accords non écrits sur les normes . . .

M. Gregor: Jusqu'à un certain point. Il y a des limites d'un côté ou de l'autre. Ainsi, pour un produit où entre très peu de gaz carbonique, Crush par exemple, et un autre qui en contient beaucoup, les normes du récipient peuvent différer. Il y a donc non pas une norme mais un éventail de normes.

M. Milligan: Monsieur Gregor, nous nous sommes un peu éloignés du sujet. Nous avons quitté les groupements de con-

[Texte]

the Consumers' Association of Canada, whom you said were looking for issues now, had possibly made major gains perhaps and were now searching for things to work on. Then you said something like, you would not like to see the government cut back too much on the support that is given to them. It seemed to be implicit in your statement that you felt that perhaps there should be some sort of the cutback in the support that was given, but not too much.

• 1025

Could I ask you, do you generally support funding of public interest groups, does your association generally support the funding of public interest groups, such as the Consumers' Association of Canada; specifically do you support government assistance to the Consumers' Association of Canada, and are you suggesting that there should be some cutback in that support?

Mr. Gregor: I am not suggesting there should be some cutback; I am merely repeating that they are very worried that there has been a cutback and that the support they receive is not exactly what they need.

Speaking for myself, not necessarily for the industry, I feel that they have a role to play and that they would be unable to raise the funds that they need to play that role. The reason I am saying that they should continue to be supported is because of their general feeling—and it is very often mentioned by the media—that with all the funds available to industry, they can get their views better represented being in Ottawa or in the provincial capitals than the consumer; there are 22,000,000 of them from Halifax to Victoria, and they do not have the amount of money that perhaps industry can spare to make that presentation. I think they should be given an opportunity to be heard and to make representations but at the same time somebody should perhaps watch that they do not spend those funds on projects which do not benefit the consumer generally.

Mr. Milligan: So you think that government, when it grants funding support to a group such as this, should exert some degree of control or some sort of audit the way they . . .

Mr. Gregor: No. No. All I am saying is that, as with any voluntary organization, when they come to Ottawa for funds, they submit a program for approval. Once it is funded you have to trust their integrity to carry it through. I would not sit over them every day asking to go and audit their books to see what they are doing, what they pay to their men and so on, no. But they should submit a program and that program should continue to be funded by public funds because they have a role to play. No doubt about it.

The Chairman: Margo Priest.

Ms. Priest: I would like to get back to the question of standards again. It was not quite clear to me whether the standards that you mentioned, for example in water purification, were a substitute for government regulation in that area or were they standards, say, on water purification that either duplicated the Health Protection Branch's standards or

[Traduction]

sommateurs, l'Association des consommateurs du Canada en particulier, laquelle, vous avez dit, avait peut-être accompli des choses importantes mais était maintenant à la recherche de situations à examiner. Puis vous avez ajouté que vous ne voudriez pas que le gouvernement réduise trop l'aide qu'il leur donne. Vous sembliez dire qu'il y aurait peut-être lieu de réduire l'aide, mais pas trop.

Etes-vous en faveur des subventions aux groupements qui s'occupent de l'intérêt public, votre association appuie-t-elle le financement de groupements comme l'Association des consommateurs du Canada? Plus précisément, êtes-vous en faveur de l'aide de l'État à cette dernière association ou croyez-vous que cette aide devrait être réduite?

M. Gregor: Je ne dis pas qu'elle devrait être réduite. Je répète tout simplement qu'ils sont très inquiets de ce qu'il y ait eu une réduction, que l'aide qu'ils reçoivent ne soit pas précisément ce dont ils ont besoin.

Personnellement, et je ne parle pas nécessairement au nom de l'industrie, j'estime qu'ils ont un rôle à jouer et qu'ils ne pourraient se procurer les fonds nécessaires. Je dis qu'on devrait continuer à les aider parce qu'ils estiment généralement, ce que signalent souvent les media, que l'industrie disposant de fonds, elle peut mieux faire connaître ses vues, en étant à Ottawa ou dans les capitales provinciales, que le consommateur. Il y a 22,000,000 de consommateurs d'Halifax à Victoria; ils n'ont peut-être pas l'argent dont l'industrie dispose peut-être pour exposer leur point de vue. Ils devraient pouvoir se faire entendre. D'autre part, il y aurait peut-être lieu de veiller à ce qu'ils ne dépensent pas cet argent dans des projets qui ne profitent pas au consommateur en général.

M. Milligan: Ainsi donc, selon vous, quand le gouvernement accorde une subvention à un groupement comme celui-ci, il devrait exercer une certaine surveillance, faire une certaine vérification . . .

M. Gregor: Non. Quand une organisation bénévole demande des fonds à Ottawa, elle présente un programme qui doit être approuvé. Une fois les fonds versés il faut s'en remettre à leur intégrité. Je ne les surveillerais pas constamment, leur demandant de vérifier leurs livres pour voir ce qu'ils font, ce qu'ils paient à leurs hommes, et ainsi de suite. Qu'ils présentent un programme et que celui-ci soit toujours financé par l'État parce qu'ils ont un rôle à jouer. C'est certain.

Le président: Margo Priest.

Mme Priest: J'aimerais revenir à la question des normes. Les normes dont vous avez parlé, par exemple à propos de la purification de l'eau, remplacent-elles les règlements du gouvernement, font-elles double emploi avec celles de la Direction de la protection de la santé ou les dépassent-elles, de sorte que vous n'avez pas à vous soucier de respecter les autres normes?

[Text]

exceeded their standards such that it was not an issue for you to bother complying with the other ones?

Mr. Gregor: I do not know of any government standards on water purification.

Ms. Priest: What about some of those other areas we mentioned?

Mr. Gregor: There are government standards for additives. The government regulates the maximum intake of certain additives that are in soft drinks such as, artificial flavouring and so, there, you comply with government regulations.

Ms. Priest: So the licensor has his formula?

Mr. Gregor: That is right.

Ms. Priest: And that formula must meet their standards in that sense and, furthermore, the licensee has to meet the formula or he loses his franchise?

Mr. Gregor: That is correct.

Ms. Priest: So in most of these instances it is actually a substitute for government regulations.

Mr. Gregor: It is, yes.

The Chairman: Good. Mr. Milligan.

Mr. Milligan: We seem to be bouncing around all over the place: no logical progression. But something just occurred to me when we were discussing the problem that the consumers have in banding together and organizing. I wanted to know whether or not there is in some sense a parallel with your industry. It seems that your organization represents almost two sides of a contractual relationship here. We have the eight brand owners and they are fairly large firms, possibly multinationals, and then you have several hundred local bottlers. Does this create any problem? After all, they are on opposite sides of a contractual arrangement, and it occurred to me that we would see some problems with the several hundred bottlers being able to effectively voice their particular interests which might not be exactly the same as the eight brand owners for, say, arriving at the standards that would be enforced through the franchise agreements, or possibly taking positions on a piece of legislation that comes up or a particular regulation that comes up. Is this, in fact, a problem in the industry? How does your association cope with that?

• 1030

Mr. Gregor: Oh, well every morning I take three balloons and juggle them, you know, to practice for it. By and large, contractual difficulties between bottlers and their franchisors are not the responsibility of the association. The association acts on matters that are of common interest to the whole industry. Yes, there are clashes, very often, but so far we have been fortunate to be able to be ruled by majority decisions to which the others bow, if you like. We had some members walk out because they could not agree with a majority decision and they have become mavericks, if you like, but by and large we have been fortunate enough to assimilate these various interests and to deal with threats to the industry which are common to both franchisor or franchisee. You must not overlook the fact that most franchisors or brand owners are also bottlers; in

[Translation]

M. Gregor: Je ne connais pas de normes du gouvernement relatives à la purification de l'eau.

Mme Priest: Et certaines des autres dont vous avez parlé?

M. Gregor: Il y a des normes du gouvernement pour les additifs. Des règlements prévoient la limite de certains additifs, telles les essences artificielles, dans les boissons gazeuses.

Mme Priest: Le concédant a donc sa formule?

M. Gregor: C'est juste.

Mme Priest: Cette formule doit répondre à leurs normes de cette façon et d'autre part le concessionnaire doit se conformer à la formule sous peine de perdre sa concession.

M. Gregor: C'est exact.

Mme Priest: Dans la plupart des cas il s'agit donc effectivement de normes qui remplacent les règlements.

M. Gregor: Oui.

Le président: Bien. Monsieur Milligan.

M. Milligan: Nous semblons passer d'un sujet à l'autre sans progression logique. J'ai pensé à quelque chose quand nous parlions du problème des consommateurs qui veulent se grouper et s'organiser. N'y a-t-il pas ici un parallèle avec votre industrie. Votre organisation me semble représenter presque les deux côtés d'un rapport contractuel. Il y a d'une part huit propriétaires de marque, d'assez importantes sociétés, peut-être multinationales, et plusieurs centaines d'embouteilleurs, d'autre part. Cela crée-t-il un problème? En somme, ils sont opposés dans un contrat. Il m'a paru qu'il pourrait y avoir des difficultés si plusieurs centaines d'embouteilleurs pouvaient efficacement défendre un intérêt qui ne serait pas tout à fait le même que celui des huit propriétaires de marque, mettons quant aux normes imposées par les accords de concession ou une loi ou des règlements envisagés. Cela crée-t-il un problème dans l'industrie? Que fait votre association dans une telle situation?

M. Gregor: Eh bien, chaque matin je prends trois ballons et je jongle avec, pour m'exercer. En général, l'association n'a pas à s'occuper de différends contractuels entre les embouteilleurs et leurs concédants. Elle intervient pour des affaires qui sont dans l'intérêt commun de toute l'industrie. Certes, il y a très souvent des conflits mais heureusement jusqu'ici nous avons pu fonctionner en vertu de décisions majoritaires auxquelles on s'est plié. Certains membres n'ont pas voulu se rallier à une décision de la majorité et ils sont devenus des dissidents, pour ainsi dire. Dans l'ensemble, cependant, nous avons eu la bonne fortune de pouvoir concilier ces divers intérêts et d'écarter ce qui pouvait menacer tant les concédants que les concessionnaires. Il ne faut pas oublier que la plupart des concédants ou propriétaires de marque sont aussi des embouteilleurs. En

[Texte]

other words, they have company-operated plants. Within the organization itself there may be a divergent view where one part of the organization would side with the bottlers and the other one would perhaps side with another policy, but by majority rule we have been able to overcome that. Yes, we have disagreements within the industry.

Mr. Steele: Perhaps I could add to that, Mr. Milligan. In the provincial association in Ontario, for example, my vote counts for one and David Dick's vote counts as one. The very fact that we sell "x" million dollars and he sells "x" minus "y" million dollars does not come to bear on the final decision of the board of directors. They are set up that way to eliminate the possible intrusion into his life of my franchise house.

The Chairman: Gentlemen, with your permission could we take five minutes off for a soft drink break? Would you have any objection?

Mr. Gregor: Are you supplying the soft drinks?

The Chairman: We will adjourn for five minutes.

• 1033

• 1040

The Chairman: Well, we have covered a fair amount of ground, but I think we have a lot more to go so perhaps you would just like to continue then, Mr. Gregor.

Mr. Gregor: It is fairly obvious from some of the remarks made here by Mr. Milligan that industry input prior to presenting acts to Parliament or to passing enabling legislation may run into some difficulties. On page 4 on the regulatory process, we propose some alternatives that perhaps may be more easy to institute under the present system.

Assuming that Parliament cannot undertake our suggested changes on enabling legislation we suggest that: one, no regulations be drafted until the intention of such regulations is clearly defined and the affected industry so informed; two, the industry consulted well in advance and wherever possible participate in the drafting of regulations; three, regulations be subject to a cost-benefit analysis; four, procedures be established by which industry can appeal to the House or a House committee before regulations are promulgated.

At present there is no review procedure or forum of challenge available to industry or the ordinary citizen against regulations other than subjecting themselves to prosecution or by seeking declaratory judgment and thereby having their day in court, which is beyond the economic means of all but the larger companies. The increased complexity of the world whereby regulations are churned out by anonymous bureaucrats has led to a great deal of discussion within Canadian industry of the desirability of an administrative review procedures as in the United States. This could be accomplished by our above recommendation.

[Traduction]

d'autres termes, ils ont des usines qu'exploite la société. Au sein de l'organisation même il se peut que certains soient de l'avis des embouteilleurs et que d'autres favorisent une politique différente, mais nous avons pu concilier cela par décision de la majorité. Oui, nous avons des désaccords dans l'industrie.

M. Steele: Je pourrais peut-être ajouter ceci, monsieur Milligan. En Ontario, dans l'association provinciale mon vote compte pour une voix et celui de David Rick pour une voix. Le fait que nous vendions pour «x» millions de dollars et qu'il vende pour «x-y» millions de dollars n'influe pas sur la décision finale du conseil d'administration. Cela fonctionne ainsi pour prévenir toute intrusion de mon entreprise de concessions dans son existence.

Le président: Messieurs, si vous le permettez, nous prendrons cinq minutes pour une pause-boisson gazeuse? Y a-t-il objection?

M. Gregor: Fournissez-vous les boissons gazeuses?

Le président: La séance est suspendue pour cinq minutes.

Le président: Eh bien, nous avons traité un assez bon nombre de questions, mais il nous en reste encore beaucoup à étudier. Vous pouvez donc continuer monsieur Gregor.

M. Gregor: Il ressort de ce qu'a dit M. Milligan qu'il pourrait être difficile de faire en sorte que l'industrie ait son mot à dire avant la présentation de mesures au Parlement ou l'adoption de lois habilitantes. A la page 4, à propos du processus de réglementation, nous proposons d'autres façons de procéder qu'il serait peut-être plus facile d'adopter en vertu du régime actuel.

En supposant que le Parlement ne puisse admettre les modifications que nous préconisons quant aux lois habilitantes, nous proposons: premièrement, qu'aucun règlement ne soit rédigé avant que son objectif ait été bien défini et que l'industrie intéressée en ait été informée. Deuxièmement, que l'industrie soit consultée bien à l'avance et où la chose est possible, qu'elle participe à la rédaction des règlements. Troisièmement, qu'on examine l'aspect coût-bénéfice des règlements. Quatrièmement, qu'on fasse en sorte que l'industrie puisse en appeler à la Chambre ou à un comité de la Chambre avant la promulgation de règlements.

En ce moment, l'industrie ou les particuliers ne peuvent faire réviser les règlements ni les contester autrement qu'en s'exposant à des poursuites ou en s'adressant à un tribunal pour un jugement déclaratoire, ce qui est au-dessus des moyens de tous sauf les grandes sociétés. Dans un monde de plus en plus complexe où des fonctionnaires pondent des règlements en série, l'industrie canadienne s'est beaucoup demandé s'il n'y avait pas lieu d'établir un recours en révision administrative comme aux États-Unis. Notre recommandation ci-dessus réaliserait cet objectif.

[Text]

Since we realize that the single standing committee may not be able to review all appeals, it is suggested that the House committees be set up for various departments to hear appeals, such as a House committee for dealing with regulations which originate at the Department of Consumer and Corporate Affairs or the Department of Health and Welfare. Consultation on proposed regulations between government and the private sector now does take place in most instances, but it is between the gazetting of regulations and their promulgation, usually 60 days.

This is too late. After regulations are gazetted, objections are dealt with by the administrative arm of the originating department and after their promulgation or the promulgation of the regulations the only way of appeal is by costly political lobbying. Lobbying is effective only in matters which do not involve specialized knowledge such as is inherent in many HPB regulations—and we list the ban on saccharin as an example.

It is recognized that saccharin consumed in as unrealistically large doses as those fed to rats may be carcinogenic. However, humans would never consume such quantities of saccharin in food and beverages and indeed would be unable to consume the amount of food and beverages containing saccharin equivalent to the doses fed to rats. Yet, based on a single study, a ban on saccharin in food and beverages was imposed with no avenue open to the industries concerned by which they could have appeal or ask for an injunction against the ban to permit further research or to compel the HPB to demonstrate clearly that its action was justified. Three years after the ban Canada remains the only country where saccharin is banned. In the United States action by Congress was able to delay a ban until further scientific evidence would justify one.

The Chairman: Could I interrupt here?

Mr. Gregor: Yes, sir.

• 1045

The Chairman: Supposing some report comes out in the press that says Coke is carcinogenic, without any scientific basis or whatever, there is going to be a heck of a public clamor for the government to act, how should we, as legislators, proceed?

Mr. Gregor: Well, you are dealing with a subject with which most politicians, particularly ministers, find it very difficult to deal, for the simple reason that they do not have the scientific knowledge therefore, they refer the matter to the Health Protection Branch.

The Chairman: Right.

Mr. Gregor: We have found that in most cases the Health Protection Branch will give a very well-balanced view on it and if it is based merely on an unsubstantiated statement say, in the press, a denial will come from them. We have an example on record.

At the time of the saccharin ban, in order to reduce the number of calories in soft drinks, many soft drink firms switched to fructose, which is a corn starch syrup. The *Toronto Sun*, or one of the newspapermen with the *Toronto*

[Translation]

Comme le seul comité permanent ne pourrait entendre tous les appels, nous proposons que des comités de la Chambre soient constitués pour les divers ministères; ainsi il y aurait un comité de la Chambre qui s'occuperait des règlements du ministère de la Consommation et des Corporations ou du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. La plupart du temps le gouvernement consulte le secteur privé mais il le fait entre la publication des règlements dans la *Gazette* et leur promulgation, un intervalle habituellement de 60 jours.

C'est trop tard. Une fois les règlements publiés dans la *Gazette*, ce sont les services administratifs du ministère en cause qui entendent les objections. Quand les règlements sont promulgués, le seul recours qui reste est une pression politique coûteuse. Ce moyen n'est efficace que dans les cas qui supposent des connaissances spécialisées comme celles qu'on trouve dans bien des règlements de la DPS, et nous citons comme exemple l'interdiction de la saccharine.

On conçoit que la saccharine consommée en doses aussi démesurées que celles qu'on administre aux rats, puisse être cancérogène. Les humains cependant ne consommeraient jamais de telles quantités. Ils ne pourraient consommer une quantité d'aliments et de boissons qui contienne la saccharine administrée aux rats. Pourtant, sur la foi d'une seule étude on a interdit la saccharine sans laisser aux industries intéressées le moyen d'en appeler ou de demander un délai pour permettre des études plus poussées ou contraindre le DPS de justifier clairement sa décision. Trois ans après l'interdiction, le Canada reste le seul pays où la saccharine soit prohibée. Aux États-Unis, l'intervention du Congrès a pu retarder une interdiction jusqu'à ce que de plus amples constatations scientifiques la justifient.

Le président: Puis-je vous interrompre ici?

M. Gregor: Oui, monsieur.

Le président: Supposons qu'on dise dans les journaux que le Coke est cancérogène sans nulle justification scientifique. Le public demandera à grands cris que le gouvernement intervienne. Que devrions-nous faire comme législateurs?

M. Gregor: Il s'agit d'une question très difficile pour la plupart des hommes politiques, les ministres en particulier, tout simplement parce que n'ayant pas les connaissances scientifiques voulues, ils doivent renvoyer la question à la Direction de la protection de la santé.

Le président: Oui.

M. Gregor: La plupart du temps nous avons constaté que la Direction donnera un avis très judicieux. S'il ne s'agit que d'une déclaration sans preuve à l'appui, mettons dans les journaux, ils diront qu'elle n'est pas fondée. Nous avons un exemple de cela.

À l'époque de l'interdiction de la saccharine, plusieurs fabricants, pour réduire le nombre de calories dans les boissons gazeuses, ont employé le fructose, un sirop de fécule de maïs. Le *Toronto Sun*, ou l'un de ses journalistes, après avoir

[Texte]

Sun, after some quick consultation with an instant expert, wrote out a two-inch banner headline saying "Fructose Will Kill" or something to that effect. Is that what it said?

Mr. Steele: Yes.

Mr. Gregor: "Fructose Will Kill". We, of course, immediately took action. We talked to Dr. Morrison in the Health Protection Branch. They issued a statement and the *Toronto Sun* not only retracted the statement but fired the journalist for misinformation.

So we did not have to go the political route. Your question was; how do you go the political route: I would say we have to go to the Health Protection Branch.

The Chairman: Do you get fairly speedy response from them?

Mr. Gregor: Yes.

The Chairman: Well, in the case of the saccharin thing, you have not.

Mr. Gregor: No, in the saccharin thing we have not because we are helpless.

The Chairman: Why are you helpless?

Mr. Gregor: We have no scientific evidence to oppose their study.

The Chairman: Well, that is the dilemma we face. Often the experimentation that would prove something conclusively in this area is going to require possibly years of experimentation.

Mr. Gregor: Well, this is where we come to the cost benefit of the socio-economic analysis.

If we, at that time, had had a forum open such as the forum we are talking to now, a review committee, then we could have put the facts forward that saccharin has been on the market for, I do not know, 20 years and that the injunction against the ban for one or two years would not cause a number of bladder cancers that could be deemed an emergency. We could have asked to have that period to conduct further studies to either confirm or negate the findings of the study by the Health Protection Branch. That is what happened in the United States. We do not deny that saccharin may be carcinogenic, but what we would say to the review committee, who are not scientists is: look at common sense, for 20 years the thing has been on the market, there was no alarm; no other country has banned it, so what difference does another year or two make? Without the support of such review committee, we cannot go to the press because the next headline we get "business profits from selling carcinogenic products to the public". It makes good headlines.

The Chairman: Very good.

Mr. Milligan: Excuse me. You are speaking of this proposal for a parliamentary committee.

Mr. Gregor: Yes, sir.

Mr. Milligan: You have talked about it in terms of having their day in court. It is interesting. You seem to perceive regulations which are actually delegated authority to make law, delegated by Parliament, somehow different from the

[Traduction]

rapidement consulté un expert instantané, a écrit, en manchette de deux pouces «*Fructose Will Kill*», ou quelque chose du genre. Est-ce bien cela?

M. Steele: Oui.

M. Gregor: «*Fructose Will Kill*». Évidemment, nous avons pris des mesures tout de suite. Nous avons communiqué avec le Dr Morrison de la Direction de la protection de la Santé. Ils ont fait une déclaration et le *Toronto Sun* a non seulement fait une rétractation, mais il a congédié le journaliste qui avait donné de faux renseignements.

Nous n'avons donc pas dû prendre les voies politiques. Vous avez demandé comment nous prenons les voies politiques? Je dirai que nous devons nous adresser à la Direction de la protection de la santé.

Le président: Donnent-ils suite rapidement à vos demandes?

M. Gregor: Oui.

Le président: Dans le cas de la saccharine, non.

M. Gregor: Non, pas dans le cas de la saccharine, parce que nous sommes impuissants.

Le président: Pourquoi?

M. Gregor: Nous n'avons aucune preuve scientifique à opposer à leur étude.

Le président: C'est le dilemme où nous nous trouvons. Souvent des expériences probantes dans ce domaine prendront peut-être des années.

M. Gregor: Nous en venons ici à l'aspect coût-bénéfice de l'analyse socio-économique.

Si, à l'époque, il y avait eu une instance comme celle dont nous parlons, une commission d'examen, nous aurions pu y faire valoir que la saccharine se vendait depuis une vingtaine d'années et que suspendre l'interdiction pour un ou deux ans ne causerait pas un nombre critique de cancers de la vessie. Nous aurions pu demander ce délai pour de plus amples recherches confirmant ou infirmant les constatations de l'étude réalisée par la Direction de la protection de la santé. C'est ce qui est arrivé aux États-Unis. Nous ne nions pas que la saccharine puisse être cancérigène. Nous aurions dit aux membres du comité qui ne sont pas hommes de science: «Le bon sens doit nous guider; la saccharine se vend depuis 20 ans. Aucun autre pays ne l'a prohibée. Quelle différence un délai d'un an ou deux peut-il faire?» Sans l'appui d'une telle commission, nous ne pouvons nous adresser à la presse. Nous en obtiendrons la manchette «On réalise des bénéfices à vendre des produits cancérigènes au public». Cela fait de bons titres.

Le président: Très bons.

M. Milligan: Pardon. Vous parlez d'un comité parlementaire.

M. Gregor: Oui.

M. Milligan: Vous parliez d'un recours, ce qui est intéressant. Vous semblez considérer les règlements qui émanent effectivement d'une délégation du pouvoir de légiférer, d'une délégation du Parlement, d'une autre façon que les lois elles-

[Text]

statutes themselves. Would you expect to have an appeal from a statute passed by Parliament?

Mr. Gregor: An appeal from the statute passed by Parliament?

Mr. Milligan: If you did not like the content of a statute passed by Parliament I would not expect that you would want to have an appeal to some other body if you did not like the fact that Parliament had passed it. After all, the body of Parliament is supreme within its constitutional authority. Where Parliament has delegated legislative authority to the Governor in Council, which in effect amounts to Cabinet which, I think, amounts to delegation to bureaucrats, why is it you feel that there should be a right to appeal their ability to make subordinate legislation, subordinated under those statutes? It seems to me it is like a statute; it is just delegated . . .

• 1050

Mr. Gregor: Because there is a difference, and you will have to correct me if I am wrong constitutionally. When you pass an act of Parliament I do not think that you can test it in court unless you go all the way, but if you pass a regulation you can test in court whether or not the regulation is within the intent of the act. There is a fundamental difference there.

In other words, in court, I am testing the regulation as against the intent of the act which was passed by my representative, which is the House. I believe there is a difference. I am not a lawyer, but this is the way I perceive the difference.

Mr. Milligan: You are aware that the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments scrutinizes regulations for just that purpose, at the moment; the legality and propriety. It can report to Parliament on whether or not, in their opinion, a particular regulation is beyond or ultra vires the enabling legislation. So there is that type of parliamentary review now.

It seems to me that what you were talking about was, for instance, with a particular disclosure requirement or, for instance, a ban on 1.5 litre soft drink bottles, you want to be able to appeal on the substance of the regulation not on the question of whether or not it is within the mandate granted by the legislation. Am I incorrect about that, or am I—?

Mr. Gregor: Well, you are saying basically the same thing, and I was going to ask a question but it is an unfair question: What chance does a committee have to review the regulations which flow daily under the various acts. I mean it is almost impossible, it is humanly impossible.

I will give you an example where the government has not enforced or a department has not enforced a regulation because they know that if it was taken to court it would not stand up.

About two years ago the Health Protection Branch issued a regulation which prohibited the addition of vitamin C to a carbonated soft drink beverage, and this was a case of Canada Dry who marketed an orange beverage called C-plus. At the same time they made it mandatory to add vitamin C to any beverage that is used as a breakfast juice substitute.

[Translation]

mêmes. Auriez-vous un recours à l'encontre d'une loi adoptée par le Parlement?

M. Gregor: Un recours à l'encontre d'une loi adoptée par le Parlement?

M. Milligan: Si vous n'aimez pas une loi adoptée par le Parlement vous ne cherchiez pas à en appeler auprès d'une autre instance. Le Parlement est suprême dans les limites de ses pouvoirs constitutionnels. Si le Parlement a délégué un pouvoir législatif au gouverneur en conseil, en fait au Cabinet, ce qui revient à une délégation aux fonctionnaires, pourquoi voudriez-vous qu'il y eût un recours quant à l'aptitude de ceux-ci à établir des textes législatifs par délégation en vertu de ces lois? Il me semble que c'est comme les lois; ce n'est qu'une mesure par délégation . . .

M. Gregor: Il y a une différence et vous me reprendrez si du point de vue constitutionnel je fais erreur. Dans le cas d'une loi on ne peut que la contester à fond, tandis qu'on peut demander à un tribunal de décider si un règlement est conforme au but de la loi. Il y a ici une différence fondamentale.

Autrement dit, je cherche à faire déterminer si le règlement est valide par rapport au but de la loi adoptée par mon représentant, c'est-à-dire la Chambre. Il y a une différence, je pense. Je ne suis pas avocat, mais c'est ainsi que je la conçois.

M. Milligan: Vous savez que le Comité mixte permanent sur les règlements et autres textes réglementaires examine les règlements pour déterminer cela précisément, leur légalité et opportunité. Il peut faire rapport au Parlement et dire si, de son avis, un règlement particulier dépasse les limites de la loi habilitante. Ce genre d'examen parlementaire existe donc.

Ce à quoi vous songiez, je pense, c'est de pouvoir en appeler sur le fond du règlement, par exemple quand il exige certaine déclaration ou interdit les bouteilles de 1.5 litre, plutôt que sur la question de savoir s'il est conforme au mandat accordé par la loi. Est-ce exact?

M. Gregor: Au fond cela revient au même. J'allais poser une question mais elle n'est pas équitable: Comment un comité peut-il examiner les règlements qui sont établis tous les jours en vertu des diverses lois. C'est presque impossible, humainement impossible.

Je vais citer un cas où le gouvernement, un ministère n'a pas appliqué un règlement parce qu'on savait que les tribunaux ne l'admettraient pas.

Il y a environ deux ans, la Direction de la protection de la santé a établi un règlement interdisant l'addition de la vitamine C à une boisson gazeuse. Cela concernait Canada Dry qui vendait une boisson à l'orange appelée C-plus. En même temps, elle obligeait à mettre la vitamine C dans tout succédané de jus de petit déjeuner.

[Texte]

Now, there is not a court in the land that would be able to distinguish at what stage you use a beverage as a breakfast juice substitute or as a refreshment drink. What do you judge it by the gallonage, the carbonation, your own habits—perhaps I prefer soda water in the morning.

The Chairman: Some people put vitamin C in their scotch.

Mr. Gregor: Exactly. And some people prefer champagne as opposed to orange juice in the morning. So there is a piece of legislation where the intent was to prevent using the vitamin C to make the carbonated beverage more attractive and, therefore, cause the user to consume more sugar, if you like, so they passed legislation that they darned well knew they would never enforce. The firms did not comply with it, that they said; take us to court. They never did, and everybody is breaking that particular regulation today.

The Chairman: What was the rationale that they gave for precluding vitamin C . . .

Mr. Gregor: As I said, making soft drinks more attractive which they feel are detrimental to your health.

Mr. Milligan: Yet this was a regulation promulgated by National Health and Welfare?

Mr. Gregor: Yes, Protection Branch.

I quoted a very simple one because I know that they could never enforce it.

The Chairman: Yes. Mr. David Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. The procedure that you outline in recommendation four could result in a tremendous backlog of regulations before House committees. You suggest on the next page that House committees be set up for various departments to hear appeals. However we already have about 20 standing committees of the House dealing with a range of subject matters. Now, if there was a right to appeal to the appropriate standing committee of the House, depending upon what subject matter it fell into, and even if you were to expand from 20 to 25 committees by dividing up certain matters now which appear before, one committee—and this is I think the fear that has been expressed before us—this would create quite a backlog.

• 1055

Mr. Gregor: Only on one assumption, Mr. Berger—and industry has been maligned on this . . . I would say that industry, by and large, represents a very responsible body in the Canadian economy and they would not swamp the committee with appeals unless those appeals were justified.

Now, for instance, I am going to deal with the socio-economic impact analysis a little bit later, but if you say only regulations which would affect an industry to the tune of "X" million dollars, or that would require new investment or would have an impact on employment and so on then you could limit the appeals to that committee so that not every Tom, Dick and Harry, because they pass a law that your shoelaces must be round instead of square could appeal to the committee.

[Traduction]

Il n'y a pas un tribunal qui pourrait distinguer entre la boisson qui sert de succédané de jus de petit déjeuner et celle qui est consommée comme rafraîchissement. Comment distinguer? D'après la quantité, la gazéification, les habitudes? J'aime peut-être mieux l'eau de Seltz le matin.

Le président: Il y en a qui mettent de la vitamine C dans leur scotch.

M. Gregor: Précisément. Et il y en a qui aiment mieux le champagne que le jus d'orange le matin. C'était une mesure qui devait empêcher qu'on rende une boisson gazeuse plus intéressante en y ajoutant la vitamine C, ce qui amènerait l'utilisateur à consommer plus de sucre, si l'on veut. Ils ont adopté des mesures sachant fort bien qu'ils ne les appliqueraient pas. Les sociétés ne les ont pas respectées, attendant d'être poursuivies. Tout le monde enfreint ce règlement aujourd'hui.

Le président: Quelle raison a-t-on donnée pour interdire la vitamine C?

M. Gregor: Je l'ai dit. Cela rendait plus intéressantes des boissons gazeuses qu'ils considéraient comme nuisibles à la santé.

M. Milligan: Le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a pourtant promulgué un tel règlement?

M. Gregor: Oui. La Direction de la protection de la santé.

J'ai cité ce cas très simple parce que je sais qu'on ne pourrait jamais appliquer ce règlement.

Le président: Oui. Monsieur David Berger.

M. Berger: Merci. La façon de procéder que comporte la recommandation numéro quatre pourrait créer, pour les comités de la Chambre, un arriéré considérable de règlements. Vous proposez, à la page suivante, que pour chaque ministère on établisse un comité de la Chambre qui entendrait les appels. Nous avons déjà une vingtaine de comités permanents qui s'occupent de nombreuses questions. Si on pouvait en appeler à un comité permanent compétent, selon la question en jeu, même si le nombre des comités était porté de 20 à 25 en répartissant certaines questions étudiées, cela—et c'est la crainte qu'on a formulée, je crois—créerait un arriéré assez considérable.

M. Gregor: Une seule supposition, monsieur Berger. Dans l'ensemble, l'industrie, qu'on a dénigrée à ce propos, représente un secteur de l'économie canadienne très conscient de ses responsabilités; elle n'inonderait pas les comités d'appels à moins qu'ils ne soient justifiés.

Je parlerai de l'analyse des répercussions socio-économiques un peu plus tard, mais on pourrait n'admettre les appels que pour les règlements qui coûteraient «X» millions à une industrie, ou qui exigeraient de nouveaux investissements ou influeraient sur l'emploi, de sorte que n'importe qui ne pourrait se présenter au comité à propos de n'importe quelle loi.

[Text]

So you could regulate it. This is a general outline, yes. I would say you could limit the type of appeals that can be made to a committee. I think that would be acceptable.

I think you are going to hear that, incidentally, in other briefs too. I have seen some other briefs.

Mr. Berger: We had a suggestion that was made to us by the Retail Council of Canada that perhaps a regulatory ombudsman be established. Maybe I could ask one of the members of our staff to explain exactly what that concept is and whether this might be set up to be an appeal procedure which might meet your needs basically, or the needs that you have expressed.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Milligan: Well, from memory, the idea was to set up an ombudsman or an advocate who would be an officer of Parliament, not part of the government, reporting to Parliament, independent of the government and the function of that office, which would have a sizeable staff, would be to review all regulations promulgated by the government. And they would expect that they would focus on maybe 10 per cent where there might be problems.

Where there was a problem—and it would not just be a question as to legality under the enabling legislation, but would actually look at the question of policy and substance—the ombudsman could convene a hearing at which interests from the private sector, industry, of consumers, would be entitled to appear with counsel; the department officials would be summoned and, I suppose, cross-examined as to the proposals set out in the regulations, and the ombudsman would be able to issue a report to Parliament on regulations where problems had been found together with the recommendations. Then Parliament would be able to take action.

The Chairman: It is the same thing as you are advocating, except that it is a separate office like the Auditor General as opposed to a parliamentary committee.

Mr. Gregor: I was just going to say; in one of the submissions that you will be hearing—I had an advance copy of it—is a suggestion that perhaps an office like the Auditor General could be created, and it is not from the Retail Council; it is another submission.

• 1100

When you say “an officer of Parliament”, do you mean an elected MP or . . . ?

The Chairman: No, he would be like the Auditor General.

Mr. Gregor: He would be like the Auditor General. Perhaps it is an alternative.

Any court of appeal that, in your opinion, would work for regulations would be welcome. We need to be able to go somewhere outside the department. Presently if I have a problem, the department is my only point of appeal, or I could go to every MP.

Mr. Milligan: The committee has heard a lot of suggestions for changes in procedure, but there is one underlying problem, and I would like to have the committee hear your views on it.

[Translation]

On pourrait réglementer les appels. C'est cela dans l'ensemble. On pourrait limiter les appels à porter devant un comité. Cela irait.

Incidentement, on en parle dans d'autres mémoires que j'ai vus.

M. Berger: Le Conseil canadien du commerce de détail a formulé l'avis qu'il y aurait peut-être lieu de nommer un ombudsman pour les règlements. Un membre de notre personnel pourrait peut-être nous dire ce que cela comporterait précisément et si on pourrait ainsi instituer un recours qui répondrait essentiellement à vos besoins ou à ceux dont vous avez parlé.

Le président: Monsieur Milligan.

M. Milligan: De mémoire, il s'agirait d'un ombudsman ou d'un commissaire qui serait officier du Parlement et non pas partie du gouvernement. Indépendant du gouvernement, il ferait rapport au Parlement. Doté d'un personnel important, il examinerait tous les règlements promulgués par le gouvernement. Il concentrerait son étude sur un dixième environ qui pourraient soulever des problèmes.

En cas de difficulté non pas seulement quant à la légalité du règlement mais aussi quant à ses principes et son fond, l'ombudsman pourrait tenir une audience où pourraient se présenter, accompagnés d'un avocat, les représentants du secteur privé, de l'industrie, des consommateurs. Les fonctionnaires du ministère seraient convoqués et interrogés sur la teneur des règlements. L'ombudsman présenterait au Parlement un rapport accompagné de recommandations sur les règlements qui ont suscité des difficultés. Le Parlement pourrait alors prendre les mesures voulues.

Le président: C'est la même chose que ce que vous préconisez, sauf qu'il s'agit d'un poste distinct, tel celui de l'Auditeur général, au lieu d'un comité parlementaire.

M. Gregor: J'allais dire que dans l'un des mémoires qu'on vous présentera, et dont j'ai eu une copie, on propose qu'un poste comme celui de l'Auditeur général pourrait être créé. Ce n'est pas le mémoire du Conseil du commerce de détail, mais un autre.

Vous dites un officier du Parlement. Serait-ce un député ou . . . ?

Le président: Non. Il serait comme l'Auditeur général.

M. Gregor: Comme l'Auditeur général. Ce serait peut-être un autre moyen.

Toute cour d'appel qui selon vous pourrait s'occuper des règlements serait bien accueillie. Ce qu'il faut c'est de pouvoir se faire entendre en dehors du gouvernement. A l'heure actuelle je n'ai de recours qu'auprès du ministère ou auprès de chaque député.

M. Milligan: On a proposé bien des changements dans la façon de procéder. Il y a toutefois un problème fondamental sur lequel nous aimerions connaître votre avis. Ce sont les

[Texte]

Regulations are in fact, I believe, developed by departmental officials. They usually have to pass through the department up through the minister, because the minister has to support them in order to have them approved by the Governor in Council. In practice that is a special or small committee of Cabinet and we understand that there is probably not a great deal of scrutiny of these in most cases, but the minister of the department has to be supportive of the regulation.

Why do you feel that a parliamentary committee might be able to achieve another result, because, in committee, the majority party has the majority and usually party discipline is enforced. Since overturning of regulations that have been supported by a minister, would be possibly embarrassing to the minister, to the department, and therefore, to the government, why do you feel that these committees might somehow be able to undo something that you have not been able to achieve with the minister or the department itself?

Mr. Gregor: Certainly from our experience with the finance committee, in the deliberation of the committee, the minister, who is attending the hearings, may himself come to the conclusion to introduce an amendment. He may be more readily persuaded by his colleagues, be they from his party or the opposition, than he is by his own departmental people. It is just another forum for him.

We do not feel that he has to overturn the regulations, but he may amend them or change them when he hears from a group of his peers.

Mr. Milligan: Okay, thank you.

The Chairman: Could we go to the SEIA question, because perhaps the SEIA might be one approach too whereby these regulations of which you complain might be prevented.

Mr. Gregor: Mr. Chairman, we had I do not know what you would call it, the glory or the privilege of being the first ones—the guinea pigs—to have a SEIA study made under the Treasury Board guideline which says that the government is supposed to prepare a socio-economic impact analysis if proposed regulations or existing regulations exceed the social cost of \$10 million and I would recommend that your committee perhaps look more closely at the report from Stevenson and Kellogg which we find very explicit and very well applied.

Although these guidelines under which an economic impact analysis is to be prepared are very loose, they still enable a minister to regulate, if he deems that an emergency exists, and the criteria for establishing an emergency are not sufficiently defined—what is an emergency, I mean. Some emergency are obvious: if you have a flood or if some volcano explodes somewhere, then you know you have an emergency.

However the socio-economic impact analysis of the ban on the 1.5 litre soft drink bottle, which was commissioned by the Department of Consumer and Corporate Affairs nine months after the bottle was banned, indicated that, had the minister called for such an impact analysis prior to the ban, it is unlikely that one would have been warranted. The ban would not have been warranted because an emergency did not exist. By not applying a SEIA prior to changes in the Hazardous Products Act, a social cost of \$7.8 million in a single year was

[Traduction]

fonctionnaires qui, effectivement, préparent les règlements. Ceux-ci passent par le ministère pour en arriver au ministre qui doit les approuver avant qu'ils soient sanctionnés par le gouverneur en conseil. En pratique il s'agit d'un comité spécial ou d'un petit comité du Cabinet. La plupart du temps on n'examine probablement pas bien longuement les règlements mais le ministre doit les appuyer.

Pourquoi estimez-vous qu'un comité parlementaire où le parti majoritaire est en majorité et où la discipline de parti règne habituellement, pourrait donner d'autres résultats? Rejeter des règlements approuvés par le ministre embarrasserait peut-être celui-ci, le ministère, et donc le gouvernement. Pourquoi pensez-vous que ces comités pourraient accomplir ce que vous n'avez pu obtenir du ministre ou du ministère?

M. Gregor: Certes, d'après ce que nous avons vu, au cours des délibérations du Comité des finances, le ministre peut lui-même décider qu'il y a lieu d'apporter un amendement. Ses collègues, de son parti ou de l'opposition, seront peut-être plus persuasifs que les fonctionnaires de son ministère. Ce sont pour lui d'autres avis.

Il n'est pas nécessaire qu'il rejette les règlements mais il peut les modifier après avoir entendu ses collègues.

M. Milligan: Merci.

Le président: Pouvez-vous passer à la question de l'AISE qui donnerait peut-être également un moyen de prévenir la réglementation dont vous vous plaignez.

M. Gregor: Monsieur le président, nous avons eu, dirais-je, la gloire ou l'avantage d'être les cobayes, d'être les premiers à faire l'objet d'une étude AISE en vertu des lignes directrices du Conseil du trésor prescrivant une analyse des répercussions socio-économiques chaque fois que le coût social de règlements prévus ou existants dépasse 10 millions. J'invite le Comité à étudier de plus près peut-être le rapport Stevenson et Kellogg que nous considérons très explicite et très pertinent.

Même si les lignes directrices sont très imprécises, elles autorisent quand même le ministre à établir des règlements si, de son avis, il existe une situation critique. Or les critères pour dire qu'il y a une telle situation sont mal définis. Dans certains cas, inondations, volcans en éruption, on sait que la situation est critique.

L'analyse des répercussions socio-économiques de l'interdiction de la bouteille de 1.5 litre, analyse commandée par le ministère de la Consommation et des Corporations neuf mois après l'interdiction, a néanmoins démontré que si le ministre avait fait faire l'analyse avant l'interdiction, il est peu probable qu'elle eût été jugée justifiée parce qu'il n'y avait pas de situation critique. Ne pas avoir effectué une analyse avant les modifications de la Loi sur les produits dangereux, cela a entraîné un coût social de 7.8 millions en une seule année. Et il

[Text]

incurred—this is hard cost—and that is not taking into consideration any loss of profits from sales, et cetera.

• 1105

The continuation of the ban over a 10-year period would have cost \$158 million, and the introduction of a container designed under the new regulations to replace the present 1.5 litre bottle will cost the industry \$35 million over a 10-year period. Furthermore, we had to go outside the country and spend money because the only satisfactory industrial method available at present is the Japanese method.

Now, not all regulations, or amendments to regulations are of sufficient magnitude to call for a SEIA. However, all regulations or amendments to regulations should clearly be justified by cost-benefit analysis. For example, there is the example of sugar, which we have already discussed, and, if you do not mind, Mr. Chairman, I would like Mr. Dick to make a comment on that. He talked to me during the intermission and I think he has a very valid point on that.

Mr. D. Dick (Vice-President, Canadian Soft Drink Association): Mr. Chairman, the concern I have as a bottler who is getting involved in the government regulations is: given the socio-economic study is valid, and I believe it is, as is the businessman's viewpoint, whose intention is not to poison, kill or maim or otherwise destroy his consumer, and that the package survived the market test, then I think these should bear weight in the decision of the minister and in the decision of how the regulations are acted upon. My point is that there was not a dangerous emergency.

The Chairman: Just for the sake of the record here, there is a definition of emergency regulations. It is "a regulation or an amendment to a regulation made in response to extremely serious and immediate threats to the health or safety of human beings, or the environment", and then it goes on a little bit.

Obviously the department had a different interpretation of that provision than Mr. Dick does.

Mr. Dick: Well, I think the media has a different interpretation.

Mr. Gregor: What Mr. Dick said is that the container—and we do not want to belabour that point because the decision has been made and it is so much water under the bridge—had been on the market for five or six years. Then the records, after the fact, of media exposure gathered by the Product Safety Branch of the Department of Consumer and Corporate Affairs indicated the number of injuries sustained by consumers from the 1.5 litre bottle, and the seriousness of them.

Now, if you analyzed those, you would have invariably come to the conclusion that whilst the incidents required a change or a modification to the bottle, they did not constitute an emergency serious enough to withdraw a container that cost the industry \$10 million with only two weeks' notice, a month's notice, or whatever.

Now, this was what the department called, and Mr. Gupta would bear me out on this, a hidden hazard. You know, you walk past the shelf and that bottle may or may not explode, but the figures, from themselves, would not have supported

[Translation]

s'agit, d'un coût effectif qui ne tient pas compte, par exemple, des pertes de bénéfices.

Le maintien de l'interdiction pendant 10 ans aurait coûté 158 millions. La mise en service d'un récipient conforme aux nouveaux règlements pour remplacer la bouteille de 1.5 litre coûtera à l'industrie 35 millions sur une période de 10 ans. D'ailleurs nous avons dû dépenser à l'étranger, parce que présentement la seule méthode industrielle satisfaisante est la méthode japonaise.

Ce ne sont pas tous les règlements, ni toutes les modifications qui nécessitent une analyse. Mais tous doivent se justifier par une analyse coût-bénéfices. Il y a l'exemple du sucre, dont il a été question, et si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais que M. Dick nous en parle. Durant l'interruption il m'a exposé un point de vue bien fondé.

M. D. Dick (vice-président, Association canadienne des boissons gazeuses): Voici ce qui me préoccupe comme embouteilleur qui doit se conformer aux règlements. Si l'étude socio-économique est bien fondée, et je crois qu'elle l'est, de même que l'est la position de l'homme d'affaires qui ne cherche pas à empoisonner, tuer, estropier ou détruire le consommateur, si l'emballage a tenu sur le marché, je crois que tout cela doit influencer sur la décision du ministre et la façon dont on établit des règlements. Ce que je veux faire ressortir, c'est qu'il n'y avait pas de situation critique dangereuse.

Le président: Il y a lieu ici de préciser. Il y a une définition du règlement d'urgence. C'est «un règlement ou une modification de règlement élaboré pour répondre à des menaces très sérieuses et immédiates à la santé ou à la sécurité des personnes, ou de l'environnement» et il y a encore quels mots.

Le ministère a évidemment interprété cette disposition d'une autre façon que M. Dick.

M. Dick: Eh bien, je crois que les media l'interprètent d'une autre manière.

M. Gregor: Nous ne voulons pas nous attarder là-dessus parce que la décision a été prise et c'est du passé, mais ce qu'a dit M. Dick c'est que le récipient était sur le marché depuis cinq ou six ans. Les données des media recueillies par la Division de la sécurité des produits du ministère de la Consommation et des Corporations, ont indiqué les blessures causées aux consommateurs par la bouteille de 1.5 litre et leur gravité.

Or, si on les examine on constate invariablement que même si ces incidents nécessitaient une modification de la bouteille, ils ne constituaient pas un état de choses critique au point de faire retirer, à deux semaines ou un mois d'avis, un récipient qui avait coûté 10 millions à l'industrie.

Il y avait ici, M. Gupta le confirmera, ce que le ministère a appelé un danger caché. On passe près d'un rayon et la bouteille peut ou non exploser. Mais les chiffres mêmes n'attestaient pas qu'une situation critique grave existait. C'est tout

[Texte]

that an emergency of a serious nature existed. That is all we are saying. We do not deny that after the experiments the bottle needed modification, but modification could have been done in an orderly manner, without withdrawing at such a cost; that is what I am saying.

• 1110

Mr. Berger: Mr. Gregor, we have a copy here of the summary of the SEIA analysis that was published in the *Canada Gazette*. What exactly does this mean: they say the ban resulted in an estimated social cost in the 13-month period of about \$7.8 million or \$37,500 per injury saved. A little bit of simple arithmetic says that they calculated there would have been 208 injuries in that period. Now, what I want to know is, how accurate is this analysis?

Mr. Gregor: It includes everything from a scratch that requires a bandaid, to something more serious that may have required stitches.

Mr. Berger: Or the loss of an eye?

Mr. Gregor: Or the loss of an eye, yes. Which incidentally happened once in 20 years, but . . .

Mr. Berger: Where did that happen? In Canada, or in . . .

Mr. Gregor: In Calgary.

Mr. Berger: And that took place at that time?

Mr. Gregor: No, that triggered the whole thing.

Mr. Berger: That triggered the whole thing.

In the previous paragraph they say that injury statistics in the United States were used as a basis to estimate Canadian injuries, because there is no similar statistical base in Canada.

Can you give us some kind of an idea, just to help us out with this, what kind of injuries had taken place in the United States according to these statistics? Perhaps you are familiar with them. Could you give us an idea of the kinds of injuries that have taken place in Canada?

Mr. Gregor: In the United States there is a report called a NEISS Report, which is the National Electronic Injury Surveillance System. A number of hospitals, approximately 150, are plugged into a computer system that reports all cases treated in the emergency wards caused by injuries, be they caused by fire or falling out of bed, or what have you. Since we do not have such a system available in Canada, the consultants took the reports, I believe, that were requested by this Product Safety Branch of Consumer and Corporate Affairs for a period of two months or three months, and extrapolated it to Canada based on the United States report.

Then they said that by withdrawing . . .

Mr. Berger: Okay, I can calculate that; they extrapolated the figures from there, and then they came to some conclusions for Canada.

But what were the figures for the U.S.; do you know what they were?

Mr. Gregor: I cannot quote them. I would say there would be about ten times, usually the ratio is about ten to one.

[Traduction]

ce que nous soutenons. Nous convenons qu'après les expériences, les bouteilles avaient besoin d'être modifiées. Mais cela aurait pu se faire d'un façon ordonnée sans un retrait si coûteux.

M. Berger: Monsieur Gregor, nous avons ici un résumé de l'analyse AISE qui a paru dans la *Gazette du Canada*. Que signifie ceci au juste? On dit que le coût social estimatif de l'interdiction dans la période de 13 mois s'établit à 7.8 millions, soit \$37,500 par blessure évitée. Un simple calcul arithmétique montre qu'on estimait qu'il y aurait eu 208 cas de blessures durant cette période. Cette analyse est-elle précise?

M. Gregor: Elle englobe tout, d'une égratignure qui ne requiert qu'un diachylon aux cas plus graves où il faut des points de suture.

M. Berger: Ou la perte d'un œil?

M. Gregor: Oui, la perte d'un œil, ce qui est arrivé une fois en 20 ans, mais . . .

M. Berger: Où cela est-il arrivé?

M. Gregor: A Calgary.

M. Berger: C'est arrivé à ce moment-là?

M. Gregor: Non, cela a tout déclenché.

M. Berger: Cela a tout déclenché.

On dit, dans l'alinéa précédent, qu'on s'est servi, pour estimer le taux des blessures au Canada, de la statistique américaine parce qu'il n'y en a pas de semblable au Canada.

Pouvez-vous nous expliquer, pour que nous ayons une idée de la chose, le genre de blessures subies aux États-Unis d'après cette statistique? Peut-être êtes-vous au courant. Pouvez-vous nous dire de quelle nature étaient les blessures subies au Canada?

M. Gregor: Il y a aux États-Unis, le rapport NEISS, National Electronic Injury Surveillance System. Certains hôpitaux, 150 environ, sont reliés à un ordinateur qui enregistre tous les cas de blessures soignées dans les salles d'urgences, qu'elles viennent d'une chute de lit, d'un incendie, peu importe. Comme nous n'avons pas un tel système au Canada, les consultants ont, je crois, par extrapolation, appliqué au Canada les données américaines pour les rapports demandés par la Division de la sécurité des produits pour deux ou trois mois.

Puis on a dit qu'en retirant . . .

M. Berger: Très bien, je puis le calculer. On a extrapolé les chiffres et on en est venu à certaines conclusions pour le Canada.

Quels étaient les chiffres pour les États-Unis? Le savez-vous?

M. Gregor: Je ne puis les citer. Ils devaient être dix fois plus élevés; le rapport est habituellement de 10 pour un.

[Text]

Mr. Berger: Well, what were the figures for Canada, for example, in the year preceding the removal of the bottles from the market, how many reported injuries do you know of?

Mr. Gregor: We have no association figures. Each company keeps their own. All I can say is that the liability insurance of the soft drink industry is probably one of the lowest rates you can get for liability insurance.

The Chairman: Lower than lawyers, I hope.

Mr. Gregor: Well, it all depends.

Mr. Milligan: Mr. Chairman, perhaps, I could read into the record a portion of the SEIA analysis or the 1.5 litre soft drink bottle regulations prepared for the Department of Consumer and Corporate Affairs by Stevenson and Kellogg consultants.

It states that:

during the period May to July, 1979, 100 incidents were reported to Consumer and Corporate Affairs, Canada, and of these 45 per cent were complaints relating to 1.5 litre bottles.

The remainder related to containers of other sizes and other types of containers.

• 1115

Mr. Berger: What was that again, Mr. Milligan—107?

Mr. Milligan: That was 100 incidents reported May through July, 1979, of which 45 per cent related to the 1.5 litre size.

Mr. Gregor: Incidentally, if you peruse those records, you will find that the incidents reported also included those that did not cause injury.

The Chairman: I am still having a problem with this whole area. Let me personalize it, supposing in one of the Macs Milk stores in Willowdale, one of these things blew up and took a kid's eye out, now, how am I as a legislator, expected to respond to that? What would you do if you were the member of Parliament in Willowdale, and that happened to a kid?

Mr. Gregor: Well, let me put it another way. Supposing that an aircraft crashes, and your constituents are involved, how do you react to that? When you know that that particular type of aircraft has flown a million passenger miles accident-free, you investigate it. You search for the cause, you try to find out whether it was negligence or deficiency in the product, and I would say the same pretty well applies to the container that has had a good run on the market. If suddenly a serious accident happens and one of your constituents loses his eye, I think it would be your responsibility to call for a full investigation. What caused the accident; what is the record of the product, and was it an accident, or is there an inherent weakness in the product that would require that the product be modified?

The Chairman: What happened to the DC-9 that had structural problems with it.

Mr. Gregor: They found it was a maintenance fault.

The Chairman: Did they pull them all out of the air?

[Translation]

M. Berger: Quels étaient les chiffres au Canada, mettons pour l'année qui a précédé le retrait des bouteilles. De combien de cas de blessures êtes-vous au courant?

M. Gregor: L'Association n'a pas de chiffres. Chaque société a les siens. Tout ce que je puis dire c'est que le taux de l'assurance-responsabilité de l'industrie des boissons gazeuses est probablement le moins élevé.

Le président: Moins élevé que celui des avocats, j'espère.

M. Gregor: Eh bien, tout dépend.

M. Milligan: Monsieur le président, peut-être pourrais-je lire un extrait de l'analyse AISE sur les règlements relatifs à la bouteille de 1.5 litre pour boissons gazeuses, préparée pour le compte du ministère de la Consommation et des Corporations par Stevenson et Kellogg.

Il y est dit que:

de mai à juillet 1979, 100 incidents ont été signalés au ministère de la Consommation et des Corporations, dont 45 p. 100 avaient trait à la bouteille de 1.5 litre.

Les autres se rapportaient à des récipients d'un autre format et d'un autre genre.

M. Berger: Quel était le chiffre, 107?

M. Milligan: On a signalé 100 incidents de mai jusqu'à la fin juillet 1979, dont 45 p. 100 avaient trait à la bouteille de 1.5 litre.

M. Gregor: Incidemment, si vous lisez ces comptes rendus, vous verrez que ces incidents comprennent également ceux qui n'ont pas causé de blessures.

Le président: J'ai encore de la difficulté à comprendre tout cela. Je vais supposer un cas concret. Dans un magasin Macs Milk, à Willowdale, une de ces bouteilles explose et fait perdre la vue à un enfant. Que dois-je faire alors comme législateur? Que feriez-vous si vous étiez député de Willowdale et que cela arrivait à un enfant?

M. Gregor: Laissez-moi présenter la chose autrement. Supposons qu'un avion s'écrase et que vos commettants en subissent les conséquences, que feriez-vous? Vous savez que ce type d'avion a parcouru un million de milles-passagers sans accident. Vous faites enquête pour savoir s'il s'agit de négligence ou d'imperfection du produit. C'est à peu près la même situation dans le cas d'un récipient qui est depuis longtemps sur le marché. Qu'un accident grave arrive, que l'un de vos commettants perde un œil, vous devrez, je crois, demander une enquête générale. Vous chercherez à savoir ce qui a causé l'accident, comment s'est comporté jusqu'ici le produit. S'agit-il d'un accident, y a-t-il un vice inhérent du produit qui en exigerait la modification?

Le président: Qu'est-il arrivé du DC-9 qui avait des vices de construction?

M. Gregor: On a découvert qu'il s'agissait d'un mauvais entretien.

Le président: A-t-on retiré tous les appareils du service?

[Texte]

Mr. Gregor: Yes.

Mr. Chairman: Temporarily.

Mr. Gregor: Yes, until they established . . .

The Chairman: Until they established what the problem was.

Mr. Gregor: Correct.

The Chairman: That is what happened with the 1.5 litre bottles.

Mr. Gregor: But the 1.5 litre bottle was never reinstated—it is going to be reinstated now in a modified form.

Mr. Chairman: So, using your analogy, the complaint is not that it was pulled off the market temporarily; it is that it has been off so long, and it has taken so long to do a SEIA or the . . .

Mr. Gregor: The complaint is that a total ban was imposed.

The Chairman: Well, that is like pulling the DC-9's off the market the moment there is a crash.

Mr. Gregor: All right.

The Chairman: Going back to my question, what would you do if you were the legislator?

Mr. Gregor: I would ask for a full investigation of the incident, and the cause.

The Chairman: Supposing you had not had an opportunity to go through all the scientific experiments and one week later a second bottle explodes and puts another eye, what would you do?

Mr. Gregor: Well, the matter becomes more serious, and I would ask for more drastic action, probably for the bottles to be withdrawn until they are modified.

The Chairman: Okay, supposing you have, within the next week, just a cut that requires one stitch?

Mr. Gregor: I would find out in those three cases what caused the accident first. Let us put it this way, if the accident was caused by the 1.5 litre bottle, having been dropped on the floor, that is one story, but if it exploded for no apparent reason when the person was passing the shelf, that is another story.

The Chairman: Supposing in both cases they were spontaneous explosions . . .

Mr. Gregor: Well, if both cases are spontaneous explosions, obviously you would have to investigate the product in depth.

The Chairman: In that case, you would be in favour of a ban, until you ascertained the safety?

Mr. Gregor: Not necessarily, because I would take into consideration the previous record of the thing; it may have been just a faulty batch.

[Traduction]

M. Gregor: Oui.

Le président: Temporairement.

M. Gregor: Oui, jusqu'à ce qu'on établisse . . .

Le président: . . . quelle était la cause des difficultés.

M. Gregor: Oui.

Le président: C'est ce qui est arrivé dans le cas des bouteilles de 1.5 litre.

M. Gregor: Mais la bouteille de 1.5 litre n'a pas été rétablie. Elle le sera sous une forme modifiée.

Le président: Ainsi donc, pour employer votre analogie, le grief n'est pas qu'on l'ait retirée temporairement mais qu'elle l'ait été si longtemps, qu'on ait tant tardé à effectuer une AISE sur . . .

M. Gregor: Le grief c'est qu'on a imposé une interdiction absolue.

Le président: C'est comme retirer le DC-9 du marché dès qu'il y a accident.

M. Gregor: D'accord.

Le président: Pour revenir à ma question, que feriez-vous si vous étiez législateur?

M. Gregor: Je demanderais qu'on fasse une enquête complète pour déterminer les causes de l'incident.

Le président: Supposons qu'une semaine plus tard, avant que vous ayez eu le temps de faire toutes les expériences scientifiques, une autre bouteille explose et crève un autre œil, que feriez-vous?

M. Gregor: La situation s'aggrave. Je demanderais des mesures plus énergiques, probablement le retrait des bouteilles jusqu'à ce qu'elles soient modifiées.

Le président: Bien. Supposons que dans la semaine suivante on subisse une coupure qui ne requiert qu'un point de suture?

M. Gregor: J'établirais d'abord, dans ces trois cas, ce qui a causé l'accident. Autrement dit, si l'accident s'est produit parce qu'on a échappé une bouteille de 1.5 litre sur le plancher, c'est une chose, mais si la bouteille a explosé, sans raison apparente, quand une personne passait près des rayons, c'est autre chose.

Le président: Supposons que dans les deux cas, il y a eu explosion spontanée?

M. Gregor: Alors il faudrait certes examiner le produit en profondeur.

Le président: Dans ces circonstances, vous seriez en faveur d'une interdiction tant qu'on ne serait pas fixé sur la sécurité du produit?

M. Gregor: Pas nécessairement. Je verrais comment il s'est comporté par le passé. Il pourrait s'agir d'un lot défectueux.

As I explained yesterday to the CAC, we were talking about the refillable bottle system, it is what the consumers want: They do not want a plastic bottle, which is safe; they want the refillable bottle system. It is quite possible that some bottles as

Comme je l'ai dit hier à l'ACC, à propos de la bouteille réemployée, le consommateur ne veut pas d'une bouteille en plastique, qui est sans danger, il veut la bouteille réemployée. Il est fort possible que certaines bouteilles aient échappé à

[Text]

they went through the high speed production line escaped the very stringent inspection that we have, so it could have been a single incident.

Accordingly, I would go back to the plant and ask for an inspection, for a statistical sampling of the other bottles, and if I was satisfied that this was an accident, then period, it was an accident and not the fault of the product, per se.

The Chairman: Okay. Once you got into the ban, say one is imposed for whatever reason, do you feel that the SEIA was properly done?

Mr. Gregor: The present one that Mr. Milligan is looking at?

The Chairman: Yes.

Mr. Gregor: Yes. I think it is an excellent document. It made no recommendations; it made no conclusions. We may disagree with some of the assumptions, but by and large it does show the type of cost and the type of saving.

For instance, the 200 accidents that Mr. Berger quoted were arrived at based on 1.5 litre bottle being replaced by other containers, which are also accident prone; the plastic bottle can blow its top, or it can cut your finger. They took all the other statistics into consideration and said, we have replaced the 1.5 litre bottle by so many other types of containers, which may cause X number of accidents, therefore the net saving is 200 or 209.

I think it is a well constructed document, and it was well worth the effort.

Mr. Milligan: I gather your complaint is that this was not done before the government took action. You feel that had they carried out this analysis before they took action, had they not deemed it to be an emergency, perhaps the result might have been different, because . . .

Mr. Gregor: It would become very difficult to justify a full ban.

The Chairman: How long did it take to get that SEIA done from the time of the withdrawal from the market?

Mr. Gregor: Well, there is a 60-day limit set in the Treasury Board guideline. This was done, I believe, within 60 or 70 days. How long did it take, Mr. Gupta?

Mr. K. G. Gupta (Acting Chief, Development Division, Product Safety Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs): After it was initiated?

Mr. Gregor: Yes.

Mr. Gupta: I would say about three months.

The Chairman: Ninety days after the ban.

Mr. Gregor: No, no, no. It was initiated 9 months after the ban, but to complete it from the date it was commissioned took 90 days.

The Chairman: So that is about a year.

Mr. Milligan: Excuse me, for the record, that was Dr. K. G. Gupta of the Department of Consumer and Corporate Affairs.

Mr. Gupta: Product Safety Branch.

[Translation]

notre très minutieuse inspection quand elles passaient par notre chaîne de production très rapide. Ce pourrait être un incident isolé.

Je demanderais donc à l'usine de faire une inspection, un échantillonnage statistique des autres bouteilles et s'il apparaissait que ce n'était qu'un accident, alors ce serait réglé, ce ne serait pas un vice du produit en soi.

Le président: Bien. Une fois prononcée l'interdiction, pour quelque raison que ce soit, estimez-vous que l'AISE a été bien menée?

M. Gregor: Celle que M. Milligan a sous les yeux?

Le président: Oui.

M. Gregor: Oui. C'est un excellent document. Il ne formule aucune recommandation, aucune conclusion. Nous pouvons ne pas admettre certaines hypothèses, mais dans l'ensemble il indique le genre de coûts et d'épargnes.

Par exemple, les 200 accidents dont a parlé M. Berger supposaient que la bouteille de 1.5 litre avait été remplacée par d'autres récipients qui causent aussi des accidents. La capsule d'une bouteille en plastique peut sauter ou elle peut vous couper les doigts. Ils ont tenu compte de toutes les données et ils ont conclu que la bouteille de 1.5 litre ayant été remplacée par d'autres récipients capables de produire X accidents, l'économie nette était de 200 ou 209.

C'est un document bien charpenté qui justifie le travail qu'on y a mis.

M. Milligan: Sauf erreur, votre grief, c'est qu'on n'a pas fait cela avant que le gouvernement intervienne. Vous pensez que si on avait fait l'analyse avant, si on n'avait pas jugé qu'il existait une situation critique, les résultats auraient peut-être été différents, parce que . . .

M. Gregor: Il serait bien difficile de justifier une interdiction totale.

Le président: Combien de temps s'est écoulé entre le retrait du marché et l'exécution de l'AISE?

M. Gregor: Les lignes directrices du Conseil du Trésor fixent un délai de 60 jours. Cela a été fait, je crois, dans un délai de 60 ou 70 jours. Dans combien de temps, monsieur Gupta?

M. K. G. Gupta (chef intérimaire, section des programmes, Division de la sécurité des produits, ministère de la Consommation et des Corporations): Après qu'elle a été mise en route?

M. Gregor: Oui.

M. Gupta: A peu près trois mois.

Le président: Quatre-vingt-dix jours après l'interdiction.

M. Gregor: Non, non, non. Elle a été commencée 9 mois après l'interdiction mais elle a pris 90 jours à partir de celui où elle a été demandée.

Le président: A peu près un an.

M. Milligan: Pardon. C'était le Dr K. G. Gupta, du ministère de la Consommation et des Corporations.

M. Gupta: Division de la sécurité des produits.

[Texte]

Mr. Milligan: Product Safety Branch.

The Chairman: How do you feel about the 9 months delay during which the bottles were banned, before this analysis was even entered into?

Mr. Gregor: Absolutely unjustified.

The Chairman: It should have been done immediately?

Mr. Gregor: It should have been done immediately, because it would have pointed out that under some modified form the bottles could have been re-instated, or the Hazardous Product Act could have been changed by the previous administration to allow the ordering of equipment to apply a plastic coating, which would have meant that we could have had the bottles on the market by last summer.

This way it will not be on the market until next summer, so two years . . .

The Chairman: What was the initiative that led to the preparation of the SEIA?

Mr. Gregor: I really do not know. Perhaps it was the change in government.

The Chairman: A change in government. Did you suggest it immediately?

Mr. Gregor: No.

The Chairman: It was the government's own initiative that got this going?

Mr. Gregor: That is right.

Mr. Milligan: I realize you have been very careful not to point a finger on the deeming of this to be an emergency but obviously in this case—it was a very significant decision—it must have been taken by the minister responsible for the department at that time.

You made comments indicating that you seem to have more of a problem with the bureaucratic involvement in the regulatory process, than with the political. As a matter of fact you are looking to Parliament as, possibly, a bit of a saviour in this area. However, in this case, it seems to me that perhaps the decision was taken at the political rather than the bureaucratic level. Would you agree with that?

• 1125

Mr. Gregor: I am quite willing to confirm what you say, because in a meeting I asked the minister the very same question—whether the decision was political or not—and the answer I got was, you have known me long enough—he happens to be a neighbour of mine—to know that first and foremost I am a politician. That is what I got as an answer. Apart from that, I believe that there were a lot of coincidences here that normally would not happen.

The minister was new in this portfolio; the pressure from the media, due to the very photogenic nature of this explosion, was tremendous, and he just yielded under the pressure and decided that he had to act—and he reversed himself twice, and then he came up with the ban.

I think it was both pressure on him, given his newness to the job, and a political decision, yes.

[Traduction]

M. Milligan: Division de la sécurité des produits.

Le président: Que pensez-vous du délai de neuf mois, pendant lequel les bouteilles étaient interdites, avant même que commence l'analyse?

M. Gregor: C'était tout à fait injustifié.

Le président: On aurait dû procéder immédiatement.

M. Gregor: Immédiatement. L'analyse aurait montré que la bouteille pouvait être employée en changeant la forme, que l'administration précédente pouvait modifier la Loi sur les produits dangereux de façon à permettre l'application d'un revêtement de plastique. Nous aurions pu ainsi mettre les bouteilles sur le marché l'été dernier.

De cette façon elles ne le seront que l'été prochain, soit un délai de deux ans.

Le président: Qu'est-ce qui a provoqué la préparation de l'analyse?

M. Gregor: Je ne sais vraiment pas. C'était peut-être le changement de gouvernement.

Le président: Un changement de gouvernement. L'avez-vous proposée immédiatement?

M. Gregor: Non.

Le président: C'est le gouvernement qui l'a mise en route?

M. Gregor: C'est juste.

M. Milligan: Je sais que vous avez bien pris garde de ne pas vous en prendre à ce qu'on a jugé que c'était une situation critique. Néanmoins, c'était en l'occurrence une décision très importante qui a dû être prise par le ministre à la tête du ministère à l'époque.

Vous semblez avoir plus de difficultés avec les fonctionnaires, quant aux règlements, qu'avec les hommes politiques. En fait, vous tenez le Parlement un peu comme un sauveur à cet égard. En ce cas-ci, il me semble que la décision a été prise au niveau politique et non au niveau administratif. Êtes-vous d'accord?

M. Gregor: Oui, parce qu'à une réunion j'ai demandé la même chose au ministre, si c'était une décision politique. Il m'a répondu: «Vous me connaissez assez bien»—il est mon voisin—«pour savoir qu'avant tout je suis homme politique». C'est la réponse que j'ai reçue. A part cela, on a constaté bien des coïncidences qui ne se seraient pas présentées normalement.

Le ministre était nouveau. L'explosion étant très photogénique, les media ont exercé une pression formidable. Il a cédé et a décidé d'intervenir. Deux fois il a changé d'avis puis il a décrété l'interdiction.

Ce fut le résultat à la fois de la pression exercée, parce qu'il était nouveau, et d'une décision politique.

[Text]

Mr. Milligan: Do you have any information as to the position of his advisers within the department in terms of whether they advised the ban or not?

Mr. Gregor: It would be unfair for me to say that because I was not in on that. I know that we had some sympathetic hearings when we first appeared before the department, after the university professor drew attention to the danger, and we were working on some interim solution such as a warning label, or some such interim thing until the matter was settled, and then hell broke loose in the media, and that was it.

As to what the department advised the minister, I could not say, I do not know.

The Chairman: Mr. Berger.

Mr. Berger: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Gregor, you have been allowed to introduce modified bottles—and I take it they are modified only to the extent that they have this plastic coating on them . . .

Mr. Gregor: I expect that we shall be able to introduce it, but the regulations have not yet been promulgated.

Mr. Berger: I see.

Mr. Gregor: Under the present regulations we are permitted to save the present bottles by applying the plastic coating to them, yes.

Mr. Berger: Then these bottles will not be a total write-off to you. Do these bottles deteriorate over the years, or—?

Mr. Gregor: Yes. We expect that we will have at least a 20- to 25-per cent loss of inventory due to deterioration of the glass. You will further notice that the socio-economic impact analysis does not bring up that it will cost us, to plastic coat the bottles, exactly the same amount as the original cost of the glass.

In other words, a 50 cent bottle now will be a \$1 bottle.

Mr. Berger: They do say in this summary that we have from the *Canada Gazette*, in paragraph 6:

New regulations allowing the introduction of modified 1.5 litre containers with higher safety performance were projected to result in a social cost of \$35.8 million, when discounted to present values, or \$9,000 per injury saved over the same ten year period. This is based on expected benefits of 3,975 injuries averted.

Is that the modified bottle that you are—?

Mr. Gregor: Since he talks about the ten year period, he is talking about two different bottles.

According to the present regulations—and it does not read very clearly—but we know from our conversation with the department and the minister, we are going to be allowed to plastic coat the existing inventory. However we are not allowed to produce new glass of the same design; any new 1.5 litre bottle produced will be a re-designed bottle.

So we are saving the existing inventory and the cost we are talking about takes into consideration those cases.

Mr. Berger: The saved inventory plus the new . . .

Mr. Gregor: The new bottle, yes.

[Translation]

M. Milligan: Savez-vous si, dans le ministère, on lui a conseillé l'interdiction?

M. Gregor: Je ne saurais le dire, je n'étais pas au courant. Après que le professeur d'université eut signalé le danger, le ministère nous a d'abord favorablement écoutés. Nous en étions à étudier une solution provisoire, comme par exemple un avertissement sur étiquette, quand tout a éclaté dans les media et c'en était fait.

Quant à ce que le ministère a conseillé au ministre, je l'ignore.

Le président: Monsieur Berger.

M. Berger: Merci, monsieur le président. Monsieur Gregor, on vous a autorisés à vous servir de bouteilles modifiées, de bouteilles revêtues de plastique.

M. Gregor: Nous allons nous en servir, je pense, mais les règlements n'ont pas encore été promulgués.

M. Berger: Je vois.

M. Gregor: Présentement on nous autorise à conserver les bouteilles si elles sont revêtues de plastique.

M. Berger: Elles ne seront donc pas une perte totale. Ces bouteilles se détériorent-elles avec le temps, ou . . . ?

M. Gregor: Oui. Nous en perdrons de 20 à 25 p. 100 par suite d'une détérioration du verre. L'analyse de l'impact socio-économique ne dit pas que cela va nous coûter, pour revêtir de plastique les bouteilles, autant que pour le verre en premier lieu.

Autrement dit, une bouteille de 50 cents coûtera maintenant \$1.

M. Berger: Le résumé paru dans la *Gazette du Canada* dit, à l'alinéa 6:

Il est prévu que le nouveau règlement autorisant un contenant de 1.5 litre plus sécuritaire entraînera un coût social de \$35.8 millions, actualisé à la valeur actuelle de l'argent, ou \$9,000 par blessure évitée au cours de la même décennie. Ces chiffres supposent qu'on prévoit ainsi éviter 3,975 blessures.

S'agit-il de la bouteille modifiée que vous . . . ?

M. Gregor: Puisqu'on parle de 10 ans, il s'agit de deux bouteilles différentes.

D'après les règlements actuels, qui ne se lisent pas très clairement, d'après nos conversations avec le ministère et le ministre, nous pourrions revêtir de plastique nos stocks existants. On ne nous permet pas, cependant, d'autres bouteilles de verre du même modèle. Toute nouvelle bouteille de 1.5 litre aura une autre forme.

Nous conservons donc les stocks existants. Les coûts dont nous parlons tiennent compte de cela.

M. Berger: Des stocks conservés et de la nouvelle . . .

M. Gregor: De la nouvelle bouteille, oui.

[Texte]

The Chairman: May I ask you, how do you feel in general about the SEIA program? Do you find it too complicated; do you find it incomprehensible? Do you find it difficult to work with?

Mr. Gregor: No, we find it, if I may make one comment, excellent. It is simple enough. As more of these analyses are prepared the consultants that you commission or hire will be able to proceed at the speed required.

I have two questions in my own mind about it. Number one is the limit of \$10 million . . .

The Chairman: Too high or too low?

Mr. Gregor: It is an arbitrary figure. A regulation affecting \$3 million could put Mr. Dick and two other firms out of business; \$10 million may not be high enough for a multinational doing \$2 billion dollars worth of business. It is an arbitrary figure. I think the figure should not be so definitely stated. The need should be defined. The second thing . . .

The Chairman: Do you have any suggestions as to how you would . . .

Mr. Gregor: No. It would vary from one case to another. If you take a smaller industry, not a billion dollar industry like the soft drink industry, you will find that you may have to lower that limit. In the car industry, you may choose a \$100 million impact before you call for a SEIA. I think it should be flexible.

The Chairman: Well, in order to start, could you recommend what it should be for your industry?

Mr. Dick: Well, if you are using the 1.5 litre bottle as a base example, \$5 million.

Mr. Milligan: For the record, I should point out that the ban was proposed on an emergency basis and that the annual cost to the ban was \$7.8 million over the one year and one month that it was in effect, so it would have been below the \$10 million threshold.

Mr. Gregor: Oh, no, no, no, that is the hard social cost. It is because Statistics Canada boobed. We have since discovered that the loss of profit from lost sales would have brought us well over \$10 million.

For instance, the \$7.5 million does not take into account the loss of employment of people laid off, and these are hard costs, actual costs, connected with withdrawing the bottles and replacing them by other bottles.

Mr. Milligan: Yes, but what you have just mentioned—loss of profit, loss of employment—is a shit of income from one group to another, and that is not normally included in the definition of social cost. We are looking at actual expenditures, outlays by the industry and general efficiency losses. This is my understand of the things that are to be included.

Mr. Gregor: No, sir. If you refer to the guidelines . . .

Mr. Milligan: I am not sure if it is worth getting into a technical debate on the SEIA requirements.

[Traduction]

Le président: Que pensez-vous, en général, du programme AISE? Est-il trop compliqué, incompréhensible, difficile d'application?

M. Gregor: Nous le trouvons, si je puis dire un mot, excellent. Il est assez simple. A mesure que se multiplieront ces analyses, les consultants pourront procéder avec la célérité voulue.

Deux questions se posent dans mon esprit. D'abord, la limite de 10 millions.

Le président: Est-ce trop ou pas assez?

M. Gregor: C'est un chiffre arbitraire. Un chiffre de 3 millions pourrait obliger M. Dick et deux autres sociétés à abandonner les affaires; un chiffre de 10 millions serait peut-être insuffisant pour une multinationale ayant un chiffre d'affaires de 2 milliards. C'est un chiffre arbitraire. Il ne devrait pas être si précis. Il faudrait définir le besoin. En second lieu . . .

Le président: Pouvez-vous nous dire comment vous . . .

M. Gregor: Non. Le chiffre varierait selon le cas. Pour une plus petite industrie, pas une industrie comme celle des boissons gazeuses au chiffre d'affaires d'un milliard, il faudrait peut-être réduire la limite. Pour l'industrie automobile, l'impact pour déterminer une analyse pourrait être de 100 millions. Il faut de la souplesse.

Le président: Quel chiffre recommanderiez-vous pour votre industrie?

M. Dick: En prenant comme exemple le cas de la bouteille de 1.5 litre, 5 millions.

M. Milligan: Je signale que l'interdiction a été prononcée comme mesure d'urgence et que son coût annuel pour les treize mois qu'elle a été en vigueur a été de 7.8 millions, soit un chiffre inférieur à la limite de 10 millions.

M. Gregor: Oh non. Il s'agit du coût social effectif. Statistique Canada a fait erreur. Nous avons découvert depuis qu'en tenant compte des bénéfices perdus le chiffre dépassait sensiblement 10 millions.

Par exemple, le chiffre de 7.5 millions ne tient pas compte des emplois perdus. Ce sont là des coûts effectifs réels découlant du retrait des bouteilles et de leur remplacement par d'autres.

M. Milligan: Ce dont vous parlez, pertes de bénéfices, pertes d'emploi, représente un déplacement de revenu d'un groupe à un autre. Cela n'est pas normalement compris dans la définition du coût social. Ce qui nous intéresse ce sont les dépenses effectivement engagées par l'industrie et les pertes quant au rendement en général. Ce sont ces choses-là, à mon avis, qu'il faut inclure.

M. Gregor: Non. Si vous vous reportez aux lignes directrices . . .

M. Milligan: Je ne sais pas s'il vaut la peine que nous nous engagions dans une discussion technique sur les conditions de l'AISE.

[Text]

Mr. Gregor: According to the guidelines, what they mean by social cost is the impact on the community, et cetera.

The Chairman: In other words, you support this idea of having to do a cost-benefit analysis of some sort before you regulate.

Mr. Gregor: If you refer to the Economic Council reforms, and I am quoting the top of my head, they mention an RIA, regulatory impact analysis, which is somewhat simpler than the SEIA.

The Chairman: You recommend a more simplified format, a more simplified type of study.

Mr. Gregor: For the most of the regulations you would not need as comprehensive a study as the SEIA.

The Chairman: Okay. So where the impact is great, then you would have a comprehensive study such as the present SEIA, but you would recommend a modified or more simplified type of approach for regulations which would have less than, say, a \$5 million impact.

You would also recommend for your industry, lowering this threshold to \$5 million.

Mr. Gregor: Yes. You will find the Economic Council calls it, "RIA, regulatory impact analysis" or something like that.

The Chairman: We do too.

Mr. Gregor: I think we could buy that.

Mr. Berger: Would you recommend because of the 9-month delay that it took to undertake the SEIA, which I think you termed unacceptable, that in cases of emergency, where you cannot undertake a SEIA or such similar study that perhaps there should be a statutory requirement that the study be conducted immediately?

• 1135

Mr. Gregor: Oh, absolutely, but there may be emergencies where you have to act.

Mr. Berger: I mean, you react, but the study would take place right away, rather than 9 months down the road.

Mr. Gregor: You are quite right, Mr. Berger, if Mr. Lawrence in August when he banned the bottles immediately undertook a SEIA study, then probably by December we could have had regulations which would have allowed us to order the equipment. The result would have been to recommend a modified bottle. So, yes, I agree with you fully.

Mr. Berger: Good. Thank you.

The Chairman: We have kept you overtime already, but would you agree to continue on for just a few more minutes?

Mr. Gregor: Certainly.

The Chairman: There is one more area that is most important. Yes, Mr. Milligan.

Mr. Milligan: In your brief on page 7 you mention that the new regulations starting with the 1.5 litre bottles would cost \$35 million over a 10-year period. I believe that you have indicated that you feel that might be an underestimation.

Mr. Gregor: That is right.

[Translation]

M. Gregor: Selon les lignes directrices, les coûts sociaux sont la mesure de l'impact sur la collectivité, et ainsi de suite.

Le président: Autrement dit, vous êtes en faveur d'une analyse coût-bénéfice avant une réglementation.

M. Gregor: Dans les réformes du Conseil économique, et je cite de mémoire, on parle d'une AIR, analyse d'impact de réglementation, plus simple que l'AISE.

Le président: Vous recommandez une étude plus simple.

M. Gregor: Pour la plupart des réglementations une étude aussi étendue que l'AISE ne serait pas nécessaire.

Le président: Bien. Ainsi quand l'impact est considérable, l'étude serait étendue comme l'est l'AISE actuelle, mais quand il n'est, mettons, que de \$5 millions, une étude modifiée ou plus simple conviendrait.

Vous voudriez, également, que pour votre industrie la limite soit abaissée à \$5 millions.

M. Gregor: Oui. Le Conseil économique l'appelle AIR, analyse d'impact de la réglementation ou quelque chose du genre.

Le président: Nous également.

M. Gregor: Nous serions en faveur de cela.

M. Berger: Vu le délai de 9 mois qui s'est écoulé avant que l'AISE soit entreprise, ce que vous avez jugé inacceptable je crois, estimez-vous que dans une situation urgente la loi devrait exiger que l'étude soit commencée immédiatement?

M. Gregor: Certes. Mais il peut y avoir des situations critiques où il faut agir.

M. Berger: Oui, mais l'étude se ferait tout de suite et non 9 mois plus tard.

M. Gregor: C'est juste. Si M. Lawrence, quand il a interdit les bouteilles en août, avait tout de suite commencé une étude AISE, en décembre probablement les règlements nous auraient permis de commander le matériel. On aurait recommandé une bouteille modifiée. Je suis tout à fait d'accord.

M. Berger: Bien. Merci.

Le président: Nous vous avons retenu trop longtemps; consentiriez-vous à continuer encore quelques minutes?

M. Gregor: Certainement.

Le président: Il y a encore un aspect très important. Oui, monsieur Milligan.

M. Milligan: A la page 7 de votre mémoire, vous dites que les nouveaux règlements pour les bouteilles de 1.5 litre d'abord coûteront \$35 millions sur une période de 10 ans. Vous avez indiqué, je crois, que le chiffre pourrait être plus élevé?

M. Gregor: Oui.

[Texte]

Mr. Milligan: This has forced the introduction of a Japanese method of plastic coating—the only one available—involving foreign exchange. Yet, in the summary of the SEIA—I am having a little difficulty getting a handle on what to believe here—it is suggested that:

Under the proposed regulations, substantial gains in technological progress are expected with the introduction of the plastic encapsulation process into Canada. This could lead to new industry and more Canadian research and development.

Mr. Gregor: That is correct.

Mr. Milligan: Then there is no inconsistency between these two suggestions?

Mr. Gregor: No, no. I can name several firms, some of them of the size of 3-M that are experimenting with the same process but they are not at the stage where we can avail ourselves to their immediate use. There is no inconsistency there.

Mr. Milligan: I see. So it is not incorrect to say that some benefits this regulation might have, in addition to preventing injuries at a cost of \$58,100 in terms of the ban for injury, whether it be a loss of an eye or a scratch on a finger—\$58,000 seems a bit much for a scratch on the finger—or \$9,000 per injury saved under the new regulations, are an advance in technological progress and an advance in research and development in Canada in this new process.

Mr. Gregor: I would also take credit for the fact that in future Canada will have a similar report to the United States, a NEISS report which was triggered by it. In other words, the department is putting into effect an injury reporting system linked up to the hospitals. I hope they give us a credit line for that.

Mr. Berger: What is the cost of that?

Mr. Gregor: Pardon?

Mr. Berger: What is the cost of that?

Mr. Gregor: I have no idea.

Mr. Milligan: Did the United States government take a similar step with regard to 1.5 litre bottles. Was there a ban? Do they have similar regulations?

Mr. Gregor: There is no 1.5 litre bottles in the United States, and furthermore most of the states in the United States have not banned the plastic bottle or the one-way bottle or the can. That is where our conflicting legislation came in. We have a safe bottle, but we cannot use it.

Mr. Steele: I would like to go back—because it has been bothering me—to the instance of the child who walks by the shelf.

The Chairman: The DC-9, yes. I thought it would. It was obviously intended to.

Mr. Steele: On several occasions last year it was stated in the media that the Consumers' Association of Canada were requesting a fail-safe society—and I guess I support that; I have two children, as I said before, with no cavities . . .

The Chairman: It just rots your liver.

Mr. Steele: That is just an aside.

[Traduction]

M. Milligan: On a dû recourir à une méthode japonaise de revêtement de plastique, la seule solution, ce pourquoi il fallait aller à l'étranger. J'ai un peu de difficulté à comprendre la situation, parce que dans le résumé de l'analyse il est dit:

Le projet du règlement permet d'entrevoir d'importants progrès techniques grâce à l'introduction au Canada du procédé de revêtement plastique qui pourrait créer de nouvelles industries et susciter des recherches et des progrès au Canada.

M. Gregor: C'est exact.

M. Milligan: Il n'y a pas de contradiction entre ces deux affirmations?

M. Gregor: Non. Plusieurs sociétés, certaines de l'importance de 3-M, étudient la même méthode, mais ils n'en sont pas au point que nous puissions nous en servir. Il n'y a pas de contradiction.

M. Milligan: Je vois. Il n'est donc pas inexact de dire qu'un avantage que pourrait avoir l'interdiction, outre de prévenir des blessures au coût de \$58,100, qu'il s'agisse de la perte d'un œil, d'une égratignure au doigt—\$58,000 c'est un peu élevé pour une blessure au doigt—ou de \$9,000 en vertu des nouveaux règlements, c'est de favoriser le progrès des connaissances, de la recherche et des réalisations à l'égard de cette nouvelle technique au Canada.

M. Gregor: Cela donnera aussi au Canada une liaison semblable à celle qui existe aux États-Unis, une liaison NEISS. En effet, le ministère met en place un système de déclaration des blessures relié aux hôpitaux. J'espère qu'on reconnaîtra notre rôle en ceci.

M. Berger: Combien cela coûte-t-il?

M. Gregor: Pardon?

M. Berger: Combien cela coûte-t-il?

M. Gregor: Je l'ignore.

M. Milligan: Le gouvernement des États-Unis a-t-il pris des mesures semblables à l'égard de la bouteille de 1.5 litre? L'a-t-il interdite? Y a-t-il des règlements semblables?

M. Gregor: Il n'y a pas de bouteilles de 1.5 litre aux États-Unis. D'ailleurs la plupart des États n'y ont pas interdit la bouteille de plastique, la bouteille perdue ou la boîte. C'est ici qu'entre en jeu notre législation contradictoire. Nous avons une bouteille sûre mais nous ne pouvons nous en servir.

M. Steele: J'aimerais revenir à l'exemple de l'enfant qui passe près des rayons. Il y a quelque chose dont je ne suis pas bien sûr.

Le président: Le DC-9, oui. Je le pensais bien. C'est certes ce qu'on attendait.

M. Steele: Plusieurs fois, l'an dernier, on a dit, dans les media, que l'Association des consommateurs du Canada voulait une société à sûreté intégrée. Je suis en faveur de cela. Je l'ai dit, j'ai deux enfants, qui ont de bonnes dents . . .

Le président: Cela ne fait que ruiner votre foie.

M. Steele: C'est dit en passant.

[Text]

[Translation]

• 1140

An hon. Member: No, it is the other stuff that rots your liver.

Mr. Steele: With my two children, I would be as distraught as hell about any kind of container that "spontaneously exploded", regardless of whether or not it was the responsibility of the child for initiating such an accident. I guess I try to measure that as a non-father, with non-involvement, with many of the other problems facing us as citizens. I look around the room and I see smoking—I have a halo now after two years and one week . . .

Mr. Gregor: You have had a halo for a long time.

Mr. Steele: That is an unfair comment, Mr. Gregor.

I can think of the myriad of accidents that occur above and beyond the responsibility of the individual. I stand by my statement of last year that nobody should expect a fail-safe society. Just as a plain ordinary, lowest common denominator thinker, I have to believe that there is nobody or no person or regulation or legislator that can assure me absolute and complete safety. To the degree that it is under your control, yes. Okay. However we have used refillable bottles for umpteen dozen years, the design has improved substantially—it does not guarantee safety, as I think Dr. Gupta would say—but if you drop a bottle it is going to break, and that should not be so surprising. Incidents, for example, where a 13-month old child is allowed to play with a 1.5 litre bottles seem to me to be a little above and beyond the need for us to protect that 13-month old child from. It seems to me that there is a certain amount of parental responsibility there. So, Mr. Chairman, we are deeply concerned, and I want to make it clear, that we are not talking casually about the eye that was . . .

The Chairman: No.

Mr. Steele: My goodness gracious, we are certainly not as callous as that, but we were projected as being as callous as that, and that is the great misfortune about this whole incident, because it is not a fail-safe society. We have even had people within other government areas say: you cannot expect a fail-safe society.

One subject that came up yesterday at the CAC meeting was the case in the U.S.A. of some 23 deaths of women using tampons. What are they going to do: Put a warning label on it. Is that responsive? I do not know. You have a product identified with 23 proven deaths and I say to myself: yes, or no, is a warning label adequate or do you wait until there are 23 more? That is the problem of the legislator.

The Chairman: Those are the tough types of judgment calls that a legislator is required to make. All I can say to you from my own personal point of view—and I do not reflect the committee here—is that if we have more information quickly available, readily available, more input from all sides then we will be able to make the more informed rational decision.

Mr. Steele: That too would agree with, personally and collectively.

The Chairman: Are there any more questions on the SEIA because I would like to get into another interesting area that you touched on, where again I think you have unique experi-

Une voix: Non, c'est l'autre chose qui ruine votre foie.

M. Steele: Avec mes deux enfants, je serais inquiet comme tout d'une bouteille qui explose spontanément, peu importe qu'il faille que l'enfant cause l'accident. J'essaie, je pense, de voir la situation d'un point de vue non paternel, détaché, compte tenu de nombreux autres problèmes qui se posent pour les citoyens. Je vois qu'on fume ici—je porte une auréole après deux années et une semaine . . .

M. Gregor: Vous en portez une depuis longtemps.

M. Steele: Ce n'est pas juste, monsieur Gregor.

Je songe aux innombrables accidents qui arrivent sans qu'une personne y soit pour quelque chose. Je maintiens ce que j'ai dit l'an dernier, personne ne peut s'attendre à une société de toute sécurité. En simple et très modeste penseur, je dois croire que personne, aucun règlement, aucune loi ne peut donner la sécurité absolue, totale. Nous l'aurons, bien entendu, dans la mesure où c'est possible. Depuis des douzaines d'années nous servons de bouteilles réemployées. La conception en a été très améliorée. Elles ne sont pas d'une sécurité à toute épreuve ainsi que le disait, je crois, le Dr Gupta. Mais si on échappe une bouteille, rien d'étonnant, elle va se briser. Si on laisse par exemple un enfant de 13 mois jouer avec une bouteille de 1.5 litre, ce n'est pas tout à fait dans un tel cas qu'existe le besoin de protéger cet enfant. Les parents ont une certaine responsabilité ici. Monsieur le président, la question nous préoccupe beaucoup. Je veux qu'il soit bien clair que nous ne sommes pas indifférents à l'œil . . .

Le président: Non.

M. Steele: Bonté divine, nous ne sommes pas si insensibles que cela. Mais on nous a représentés comme l'étant. C'est là le grand malheur parce que nous ne vivons pas dans une société à sécurité intégrée. Des gens d'autres services du gouvernement ont même dit qu'on ne pouvait s'attendre à avoir une telle société.

Il a été question, hier, à la réunion de l'ACC, de la mort aux États-Unis de 23 femmes qui avaient employé des tampons. Que vont-ils faire? Mettre un avertissement sur une étiquette? Est-ce la réponse? Je ne sais pas. Une étiquette suffit-elle quand un produit est rattaché à 23 morts ou faut-il en attendre 23 autres? C'est là le problème du législateur.

Le président: Ce sont les décisions difficiles que doit prendre le législateur. Personnellement, et je ne parle pas ici pour le Comité, je crois qu'avec plus de renseignements à portée, plus de participation des intéressés, nous pourrions prendre les décisions les plus rationnelles, les mieux informées.

M. Steele: Nous convenons de cela aussi, personnellement et collectivement.

Le président: D'autres questions sur l'AISE? J'aimerais passer à un autre aspect intéressant dont vous avez dit un mot.

[Texte]

ence that would be very valuable to us; this is the one dealing with conflicting legislation.

Margo Priest.

Ms. Priest: I just want to clarify something. When you ask that a cost-benefit analysis be done, are you also saying that a regulation should not be promulgated unless the benefits clearly outweigh the costs following that analysis? Or are you simply saying make it clear and then beyond that it is a political judgment and someone takes the consequences for making that judgment?

Mr. Gregor: Beyond that you have to make a judgment. If in your opinion, for a regulation that is very costly, you can still justify the cost, it is up to you to make the decision. But at least you know upon what basis you are making the decision.

Ms. Priest: Yes. I just wanted to be clear on that.

Mr. Gregor: I mean you are much better informed as Mr. Peterson said. It will not necessarily prevent you from making the decision, but you are aware of all the consequences. For instance, if a regulation created in Amos, Quebec, 25 per cent unemployment, then you know the consequences of that regulation would be 25 per cent unemployment and you are willing to shoulder that responsibility then, it becomes your decision.

The Chairman: Mr. Berger had a few more questions on the SEIA before we move on.

Mr. Berger: I have some very specific questions but everybody has been philosophizing—if you will forgive me for philosophizing a bit also—and Mr. Chairman talked about the...

The Chairman: I apologize for having philosophized.

• 1145

Mr. Berger: You talked about getting increased information that would allow us to make better decisions and so forth, but we have to, I think, understand also that there is a cost to information too. Also different societies place different values on human life. A leader of a country that is at war in the Middle East just said the other day that war is good. I have made a trip, as you know, to some refugee camps on the Thai-Cambodian border and when you see little kids sliding around in the mud there under pretty unsanitary conditions, you realize there are different values assigned to life in different countries of the world. I think, in Canada, we place a very high value on life and on the protection of our citizens and I think that is good, and I also think we could perhaps get more information but there is a cost to information also. That is a reasonable statement, is it not?

Mr. Gregor: Oh, yes, but the benefits from you being better-informed outweigh the cost because the cost will be incurred before you make the decision and not after the decision in perpetuity.

The Chairman: In other words, I think you support the major thrust of our paper.

Mr. Gregor: Yes, absolutely.

[Traduction]

Vous en avez une connaissance particulière qui nous serait très utile. Il s'agit des conflits législatifs.

Margo Priest.

Mme Priest: J'aimerais préciser quelque chose. Vous demandez une analyse coût-bénéfice. Est-ce à dire qu'avant de promulguer un règlement il faudrait qu'une analyse montre clairement que les bénéfices l'emportent sur les coûts? Ou s'agit-il simplement de déterminer ce qui en est puis de prendre une décision politique et d'en subir les conséquences?

M. Gregor: Après cela il faut prendre une décision. Si on peut justifier le coût très élevé d'un règlement, c'est alors affaire de jugement. Du moins on sait sur quoi fonder une décision.

Mme Priest: Oui. Je voulais être fixée là-dessus.

M. Gregor: Comme l'a dit M. Peterson, vous êtes alors beaucoup mieux renseigné. Cela n'empêchera pas de décider, mais on sait quelles seront les conséquences. Supposons qu'un règlement créerait 25 p. 100 de chômage à Amos, Québec. On sait que ce serait la conséquence du règlement. Si on est prêt à en assumer la responsabilité il n'y a qu'à décider.

Le président: Avant d'aller plus loin, M. Berger a d'autres questions à poser sur l'AISE.

M. Berger: J'ai des questions précises mais comme tout le monde a philosophé—on me permettra aussi de le faire un peu—monsieur le président a parlé de...

Le président: Je m'excuse d'avoir philosophé.

M. Berger: Vous avez parlé de plus amples renseignements qui nous permettraient de prendre de meilleures décisions. Or, l'information se paie également. Les diverses sociétés ne donnent pas la même valeur à la vie. Le chef d'un pays en guerre dans le Moyen-Orient a dit l'autre jour encore que la guerre était une bonne chose. J'ai visité, vous le savez, des camps de réfugiés à la frontière du Thaïlande et du Cambodge. Quand on voit des enfants glisser dans la boue et vivre dans des conditions très peu hygiéniques, on se rend compte que divers pays n'attachent pas les mêmes valeurs à la vie. Au Canada, nous attachons beaucoup de prix à la vie et à la protection des particuliers, et c'est bien. Je pense aussi que nous pourrions avoir plus de renseignements, mais l'information coûte quelque chose aussi. C'est juste, n'est-ce pas?

M. Gregor: Oh oui. Mais le bénéfice qui découle d'être mieux renseigné l'emporte sur le coût. Celui-ci se présente avant une décision et non après, à perpétuité.

Le président: Vous appuyez l'essentiel de notre document.

M. Gregor: Oui, sûrement.

[Text]

Mr. Berger: Just some specific questions here; in the SEIA summary—you can answer these, I think, fairly quickly—they have a number of assumptions here under paragraph 7:

the volume of soft drink beverage consumed in Canada would not be affected by regulating the use of the 1.5 litre bottle . . .

Agree or disagree?

Mr. Gregor: Well, I have to explain, if you do not mind, because this is a point that was very interesting. Stevenson and Kellogg came to our office rather surprised that, despite the ban of the 1.5 litre bottle, sales volume as reported by Statistics Canada during that year increased 17.5 per cent. Well, this alarmed us because we knew that sales were down so we called Statistics Canada and they came to visit us and they explained and then apologized to us that what they do to get quick figures is, they take the total poundage of CO₂, the carbonation sold to the industry, and convert it into the soft drinks and two years later when they get the figures from the industry, they usually revise the figures and that is usually between 15 and 20 per cent down. We went to a plant and we looked at the usage of CO₂ and we found that bottlers use it not only to put it into the carbonated soft drinks, but to clean cars, to clean pipes, and what have you, so the average conversion factor should be 80 per cent.

Since Statistics Canada could not supply other figures, Stevenson and Kellogg agreed in their study to say that there was no decline in sales. Otherwise, they would have had to show a Statistics Canada mistake of 18 per cent.

Mr. Berger: I see. Then the next assumption:

the PET container would take over 20 per cent of the void in the market share caused by the ban of the 1.5 litre bottle.

Rather than go into this, there is a summary here—it is based on a number of assumptions under paragraph 7, and there is also another major assumption in the final paragraph, I think, which says that;

The environmental impact under the scenarios tested depended heavily on the assumption used with respect to the share of volume carried by the PET container.

If there are any assumptions there that you take issue with or that you feel there would be a benefit in providing us with further comment on . . .

Mr. Gregor: Mr. Berger, I preceded my remarks by saying that the SEIA prepared by the consultant is a splendid document. There are some assumptions that we could take issue with, or nit-pick if you like, but they would have no bearing on the general impact of the study.

Whether 20 per cent or 25 per cent of the market is taken by PET, does not make any difference because the next step is the expert calculating the acreage of land fill required of one against the other, and this could go on ad infinitum. The general impact is good. I would accept the statement that they made without these reservations; I accept them.

[Translation]

M. Berger: Quelques questions précises, auxquelles vous pourriez répondre rapidement. Dans le résumé de l'AISE, à l'alinéa 7, on formule des hypothèses:

la réglementation de la bouteille de 1.5 litre ne modifierait pas le volume de la consommation de boissons gazeuses au Canada . . .

Êtes-vous d'accord ou non?

M. Gregor: C'est un point très intéressant. Si vous le permettez, je vais expliquer ce qui s'est passé. Stevenson et Kellogg ont été assez surpris de voir que malgré l'interdiction de la bouteille de 1.5 litre, le volume des ventes, d'après Statistique Canada, avait augmenté cette année-là, de 17.5 p. 100. Cela nous a inquiétés. Nous savions que les ventes avaient baissé. Nous avons communiqué avec Statistique Canada; leurs représentants sont venus nous voir et ils nous ont expliqué—et ils se sont excusés—que pour obtenir des données rapides ils transformaient en chiffres pour la boisson le poids total du CO₂, le gaz vendu à l'industrie. Deux ans plus tard, quand ils reçoivent les données de l'industrie, ils changent les chiffres et les réduisent habituellement de 15 à 20 p. 100. Nous avons visité une usine pour voir comment on y employait le CO₂. Les embouteilleurs s'en servent non seulement pour les boissons gazeuses, mais aussi pour nettoyer des voitures, des tuyaux et toutes sortes de choses, de sorte que le facteur moyen de conversion devrait être de 80 p. 100.

Comme Statistique Canada ne pouvait fournir d'autres chiffres, ils ont consenti à dire qu'il n'y avait aucune diminution des ventes. Autrement, ils auraient eu à indiquer une erreur de 18 p. 100 de la part de Statistique Canada.

M. Berger: Je vois. L'autre hypothèse:

le contenant en PET prendrait 20 p. 100 du marché évacué par l'interdiction de la bouteille de 1.5 litre.

Plutôt que d'entrer dans le détail, il y a ici un résumé. Il se fonde sur certaines hypothèses à l'alinéa 7. Dans le dernier alinéa, il y a une autre hypothèse importante, je crois. C'est la suivante:

Selon des scénarios mis à l'épreuve, les répercussions sur le milieu écologique étaient largement tributaires de la part du marché hypothétique qu'allait se tailler le contenant en PET.

S'il est des suppositions ici que vous n'admettez pas, sur lesquelles vous estimez pouvoir formuler des observations utiles . . .

M. Gregor: Monsieur Berger, j'ai dit au début que l'analyse préparée par le consultant est un document splendide. Nous pourrions contester certaines hypothèses, chercher la petite bête, mais cela ne changerait en rien la portée générale de l'étude.

Que le contenant en PET prenne 20 ou 25 p. 100 du marché, cela importe peu parce que l'étape d'après c'est le calcul que le spécialiste fait de l'étendue de décharges requise de l'un par rapport à l'autre, et cela pourrait se continuer à l'infini. L'analyse est bonne dans l'ensemble. J'accepte sans ces réserves ce qu'elle énonce. Je l'accepte.

[Texte]

• 1150

Mr. Berger: We do not have to concern ourselves with that?

Mr. Gregor: No.

Mr. Berger: Okay. Thank you.

The Chairman: Could we get onto the conflicting legislation and the overlap? We have all had a chance to read pages 7 and 8 here dealing with it.

Mr. Gregor: I had some difficulties with it because I was not quite clear until I read some other submissions on your paper whether they were talking about conflicting legislation between federal departments or conflicting legislation between provincial and federal.

The Chairman: Both.

Mr. Gregor: By and large we have had no conflicting legislation between departments in Ottawa as such.

The Chairman: Good.

Mr. Gregor: They have an interdepartmental body and whenever there is a conflict they usually met on that point and the meetings started about three or four years ago. However, they have not resolved anything yet.

The Chairman: Which departments?

Mr. Gregor: There is an interdepartmental committee, for instance, on packaging and labelling where you have Agriculture, the Health Protection Branch, Consumer and Corporate Affairs, IT&C, and there may be some other departments on it.

Mr. Milligan: Is your industry caught by this multi-approval process that we have heard about before for advertisements and labels. Apparently Consumer and Corporate Affairs, Health and Welfare and in some cases the Department of Agriculture and the CRTC all get involved in approving ads. Obviously your industry does advertise, and I was wondering if you have encountered problems with that? We have heard criticisms of the delay that is occasioned by this.

Mr. Steele: Well, I am not that close to it but I can speak on behalf of the company peripherally. We, like most firms, have learned to accommodate this little bit of conflict between departments. We know now that if we want this label approved, we go to this department; if we need that label approved, we go to that department. I do not think there is any undue delay in terms of processing or reviewing. Our people have been up on Friday morning and back on Friday afternoon. There has not been undue delay. There have been some questionable decisions that we may not have agreed with which have led us to go back again because it is interpretive in saying it is deceptive or misleading—and that is a very tough decision to come up against; especially when you are the seller and you are trying to convince a buyer while you have a third party adjudicating the thing.

We do not introduce too many new labels in our business. You know, the label is a label is a label. We know the rules. We have been firm on the rules for many years, as long as the rules do not change. The process of review is not of concern, at least to my firm, and I do not think generally to the industry.

[Traduction]

M. Berger: Nous n'avons pas à nous occuper de cela?

M. Gregor: Non.

M. Berger: Bien. Merci.

Le président: Pouvons-nous en venir aux conflits et chevauchements législatifs? Nous avons lu les pages 7 et 8 à ce sujet.

M. Gregor: Avant de lire d'autres mémoires sur votre document, j'ai eu un peu de difficulté à déterminer s'il s'agissait de conflits de lois entre ministères fédéraux ou entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Le président: Les deux.

M. Gregor: Dans l'ensemble, nous n'avons pas eu de conflits législatifs entre ministères à Ottawa.

Le président: Bien.

M. Gregor: Un comité interministériel, depuis trois ou quatre ans, se réunit quand il y a conflit. Il n'a rien résolu jusqu'ici.

Le président: Quels ministères?

M. Gregor: Il y a par exemple un comité interministériel sur l'emballage et l'étiquetage où sont représentés le ministère de l'Agriculture, la Direction de la protection de la santé, le ministère de la Consommation et des Corporations et celui de l'Industrie et du Commerce et d'autres peut-être.

M. Milligan: Votre industrie a-t-elle à obtenir ces autorisations multiples dont on a parlé pour la publicité et les étiquettes? Il semble que les ministères de la Consommation et des Corporations, de la Santé nationale et du Bien-être social et parfois celui de l'Agriculture et le CRTC, aient tous à approuver la publicité. Votre industrie en fait, évidemment. Avez-vous éprouvé des difficultés à cet égard. On a parlé de retards que cela causait.

M. Steele: Même si je ne m'occupe pas de près de la question, je puis parler au nom de la société. Comme la plupart, nous avons pu nous adapter à ce léger conflit entre ministères. Pour telle étiquette, nous savons qu'il faut nous adresser à tel ministère; pour telle autre à tel autre ministère. Je ne crois pas qu'il y ait trop de retard à examiner la publicité. Nos représentants ont obtenu une décision le même jour qu'ils l'ont demandée. Il n'y a pas eu de retard excessif. Nous avons peut-être contesté certaines décisions parce que c'est affaire d'interprétation de dire que les renseignements sont faux ou trompeurs. Ce sont des décisions bien dures, surtout quand on essaie de persuader un acheteur et qu'un tiers intervient comme juge.

Nous ne mettons pas beaucoup de nouvelles étiquettes en service. Une étiquette est une étiquette. Nous connaissons les règlements. Depuis bien des années nous nous appliquons à les observer, pourvu qu'ils ne changent pas. L'examen des demandes ne crée pas de difficultés, du moins pas pour ma société, ni en général pour l'industrie.

[Text]

Again, a very basic kind of example: If you have a refillable bottle, it is not going to change.

The Chairman: What are the areas where there is conflict—federal-federal?

Mr. Steele: I guess in our particular instance we have a set of labelling rules for I guess everything other than apple and something else which come under Agriculture. The Department of Agriculture's requirements and mandatory statements are reasonably dissimilar, but, again, there are not many people in the apple drink or apple juice business.

Mr. Gregor: You hear a great deal more about that from the other food sectors where you have Fisheries, Agriculture, Health Protection and Consumer and Corporate Affairs. There will you hear that conflict does exist, particularly insofar as inspection is concerned: whether you declare the net weight on a can of fish by dry weight or wet weight. Fisheries has one view and Consumer and Corporate Affairs has another view and the two are fighting it and you sit in the middle.

• 1155

The Chairman: So as far as you are concerned you have no practical problems, federal-federal?

Mr. Gregor: No.

The Chairman: Now you have mentioned federal-provincial overlap here and you have given us some examples, and you said:

We recommend that a task force address itself to the elimination of such conflicts. This would contribute greatly towards increased efficiency and thus improve the productivity of the industry.

Do you have any suggestions?

Mr. Gregor: Yes. I will give you some typical examples here. On the different interpretation of mineral water and soda water between the federal government and the Government of Quebec, you do not know where you stand.

The Chairman: Right.

Mr. Gregor: If you regulate by Quebec regulations, you are violating federal regulations. If you regulate or produce by federal regulations, you have the Quebec Department of Agriculture down your neck. Do not ask for specifics because it is a very, very long story. Now there is an interdepartmental committee including Quebec, all the provinces, and the federal government; however they do not like tackling these things. They just keep postponing it because it is politically explosive; it is politically explosive whether you call something ginger ale, which may be Canada Dry ginger ale, which may be a trade name or is registered as such, or soda. In Quebec it becomes Canada Dry Soda ginger ale. They would rather not get into that sort of thing, so it is left to you to find the best way out of it.

Insofar as container legislation is concerned, which came to light with the 1.5 litre bottle, we have safe containers we cannot introduce because some provinces do not allow them. I mentioned the Department of Revenue in Ontario, and perhaps it is the same in some other provinces, and their definition

[Translation]

A titre d'exemple bien fondamental: une bouteille réemployée ne change pas.

Le président: A propos de quoi y a-t-il conflit—fédéral-fédéral?

M. Steele: Dans notre cas, il y a des règles d'étiquetage pour à peu près tout sauf la pomme et autre chose qui relève du ministère de l'Agriculture. Les exigences et déclarations obligatoires de ce ministère sont assez dissemblables, mais il n'y en a pas beaucoup dans le commerce de la boisson et du jus de pomme.

M. Gregor: Il est davantage question de cela dans les autres domaines de l'alimentation où interviennent les Pêches, l'Agriculture, la Consommation et Corporations. Là il y a un conflit surtout quant à l'inspection. Le poids net d'une boîte de poisson doit-il être le poids sec ou le poids humide? Le ministère des Pêches a un point de vue, celui de la Consommation et des Corporations un autre. Vous êtes entre les deux qui débattent la chose.

Le président: En pratique, il n'y a pas, pour vous, de difficultés sur le plan fédéral-fédéral?

M. Gregor: Non.

Le président: Vous avez donné quelques exemples de chevauchement fédéral-provincial. Vous avez dit:

Nous recommandons qu'un groupe d'étude s'occupe d'éliminer de tels conflits ce qui permettrait d'accroître sensiblement l'efficacité et partant la productivité dans l'industrie.

Avez-vous quelque chose à proposer?

M. Gregor: Oui. J'ai quelques bons exemples à citer. Les interprétations du gouvernement fédéral et de celui du Québec diffèrent quant à l'eau minérale et l'eau gazeifiée. On ne sait à quoi s'en tenir.

Le président: Bien.

M. Gregor: En respectant les règlements du Québec on enfreint les règlements fédéraux. Si on se conforme à ces derniers le ministère de l'Agriculture du Québec intervient. Ne demandez pas de précisions, c'est une très longue histoire. Il existe un comité interministériel où sont représentés le Québec, toutes les provinces et le gouvernement fédéral. Ils n'aiment pas à aborder de telles questions. Il les remettent à plus tard parce qu'elles sont explosives du point de vue politique. C'est une question explosive que de savoir si un produit doit s'appeler «ginger ale»—il pourrait s'agir de «ginger ale» Canada Dry, peut-être une marque de commerce ou marque déposée—ou «soda». Dans le Québec, cela devient soda au gingembre Canada Dry. On préfère ne pas s'en occuper et c'est à vous de vous en tirer.

Quant à la réglementation des récipients qui a fait son apparition à propos de la bouteille de 1.5 litre, nous avons des récipients sûrs que nous ne pouvons pas utiliser parce que certaines provinces ne le permettent pas. J'ai parlé de la définition que donne du matériel de transformation le minis-

[Texte]

of processing equipment. Ontario says that processing equipment is only a piece of equipment that converts one product into another product. So anything that goes before it is not processing equipment. In other words, the machine to get the product to this machine that converts is taxable, and the machine that takes the product off the machine that converts is taxable; however federally it is not taxable. It causes more confusion than the cost really warrants.

The Chairman: Do you have any solutions for us?

Mr. Gregor: I would say that it would require a committee to try to co-ordinate legislation provincially and federally that affects industry generally because it is a tremendous waste of effort.

We are, for instance, worried at present, and you will hear it again and again, about the court's decision on Labatt.

The Chairman: Yes.

Mr. Gregor: If we have to comply in each province with their particular ingredient listing or labelling regulations, we would be up the creek in terms of carrying inventory. For instance take a can: On a can the labelling with all the ingredients is printed; this is the graphics on the can. If you had to carry different stocks of cans for each province, it would add to your cost incredibly.

The Chairman: Do you have any estimate of the cost increase?

Mr. Gregor: In the millions of dollars is all I can say, and you will find that you will hear this again and again from the food and beverage industry. This is an easy one for you to start with because most provinces would be very willing to relinquish their right in favour of the federal agency; they do not want it.

The Chairman: Is this based on your experience of talking to provincial bureaucrats?

Mr. Gregor: Well, both bureaucrats and politicians; they just do not want this.

The Chairman: One standard for labelling . . .

Mr. Gregor: For the whole country.

The Chairman: . . . for the whole country.

Mr. Gregor: That is right.

Mr. Steele: Mr. Chairman, this particular point was referred to yesterday at the same CAC seminar by a speaker from the province of Manitoba. Manitoba, Saskatchewan, B.C., Alberta are meeting next week, I believe, in Winnipeg, to discuss consumer credit. The intent of those four provinces is to seek some kind of standardized legislation that, if one consumer went from Manitoba to Saskatchewan, to Alberta to B.C. there would be some similarity between the acts in the method in which credit is extended, collected and whatever.

• 1200

His position was that if we could come to an agreement at the provincial level, let it be the federal responsibility to sell it to the rest of the country, in the interests of uniformity. Uniformity, I think, was his chief intention.

[Traduction]

tère du Revenu de l'Ontario. La même situation existe peut-être dans d'autres provinces. L'Ontario dit que seul le mécanisme qui change un produit en un autre est du matériel de transformation. Tout ce qui sert à l'étape précédente ne l'est pas. Ainsi, la machine qui apporte le produit au mécanisme de transformation et celle qui l'en retire sont-elles imposables. Pour le gouvernement fédéral elles ne le sont pas. La confusion qui en résulte ne justifie pas ce qu'il en coûte.

Le président: Voyez-vous des solutions?

M. Gregor: Il faudrait qu'un comité travaille à coordonner les lois fédérales et provinciales qui concernent l'industrie. Il y a beaucoup de démarches inutiles.

Nous nous inquiétons présentement—et vous en entendrez parler maintes et maintes fois—de la décision Labatt.

Le président: Oui.

M. Gregor: Si nous devons nous conformer aux exigences de chaque province quant à l'énumération des ingrédients ou l'étiquetage, nous aurons d'énormes difficultés à maintenir nos stocks. On imprime, par exemple, sur une boîte, l'étiquette avec tous les ingrédients. C'est imprimé. S'il faut maintenir des stocks différents pour chaque province, cela augmentera incroyablement les frais.

Le président: De combien environ?

M. Gregor: De millions de dollars. L'industrie des aliments et boissons le dira maintes et maintes fois. La solution ici serait facile parce que la plupart des provinces renonceraient volontiers à leur droit en faveur de l'organisme fédéral. Ils ne le veulent pas.

Le président: Tenez-vous cela de fonctionnaires provinciaux?

M. Gregor: De fonctionnaires et d'hommes politiques. Ils n'en veulent pas.

Le président: Une norme d'étiquetage . . .

M. Gregor: Pour tout le pays.

Le président: . . . pour tout le pays.

M. Gregor: C'est juste.

M. Steele: Un participant du Manitoba a parlé de cela hier au colloque de l'ACC. Le Manitoba, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et l'Alberta se réunissent, je pense, la semaine prochaine à Winnipeg pour étudier le crédit à la consommation. Ces quatre provinces veulent une législation uniforme de sorte que pour un consommateur qui irait du Manitoba en Saskatchewan, en Alberta ou en Colombie-Britannique, les lois seraient semblables quant à l'ouverture du crédit et au recouvrement.

Il estimait que si un accord pouvait intervenir au niveau provincial, il appartiendrait alors au gouvernement fédéral de le faire accepter par le reste du pays, dans l'intérêt de l'uniformité. L'uniformité était ce qui comptait.

[Text]

Mr. Gregor: Well, supposing I buy a television set in Manitoba on an installment payment . . .

Mr. Milligan: Excuse me, I understand consumer credit. With regard to the proposal that if you could come to an agreement and have the federal government extend it to the rest of Canada specifically in the food and beverage area, how is that applicable?

I am somewhat familiar with the Labatt decision and it involved standards, but I do not believe they called into question labelling or packaging.

Mr. Gregor: I know, but standards affect your labelling because if you have a different standard for alcoholic content for the same product in one province as against another, you have to change you label. One province could say, you can use saccharin and another province could say, you cannot use saccharin, which they could under this Labatts thing—if you take it to the extreme, one province could say, you can use caffeine, saccharin, and everything else, and you can add the following colourings then you would have a mess in the country that would not be funny.

The Chairman: Let us get down to some practical solutions that we can work at, okay?

Mr. Gregor: Yes.

The Chairman: Based on your experience, let me try some on. One, you are talking about an attempt to unify laws across Canada. We know that this has met with varying success and that uniformity would be good so we could come out with a recommendation to encourage these types of groups.

A second thing that you have mentioned is federal-provincial committees at the bureaucratic level where they attempt to resolve a dispute but you are saying, particularly with the Quebec-federal one, it is not getting off the platter because nobody wants to assume responsibility there. So it does not always work. Then all we can do is jog these people and push them and tell them to move.

What about a situation where if a person is torn in two directions then he could go to arbitration and have binding arbitration. You could require that the feds appoint someone, that the province appoint someone, and they would pick an independent third party and that independent third party would say which law would apply, assuming we could get provincial agreement to that.

Would that solve your problems?

Mr. Gregor: It would go a long way towards it but again I can only speak from the narrow aspect of our own industry. If I use some of my previous experience outside the soft drink industry—I can think of other instances—it may work provided there is enough similarity between the two laws. If you have absolutely contradictory laws, how do you go about arbitration?

The Chairman: The arbitrator would have the power to decide which of the two laws or what other type of law might apply?

Mr. Gregor: What does it do to you from the point of view of federal-provincial legislation and jurisdiction though?

[Translation]

M. Gregor: Supposons qu'au Manitoba j'achète un téléviseur à tempérament . . .

M. Milligan: Pardon, je comprends la vente à crédit. Comment un accord que le gouvernement étendrait au reste du pays relativement aux aliments et aux boissons serait-il utile?

Je suis assez au courant de la décision Labatt. Elle portait sur les normes mais n'intéressait pas, je crois, l'étiquetage et l'emballage.

M. Gregor: Je sais, mais les normes ont un rapport avec l'étiquetage. Si les normes pour la teneur en alcool du même produit varient d'une province à une autre, l'étiquette sera différente. Une province peut permettre l'usage de la saccharine, une autre l'interdire, ce qu'elles peuvent faire d'après cette décision Labatt. Si l'on va jusqu'au bout, une province pourrait permettre la caféine, la saccharine et tout le reste, plus certains colorants. Il y aurait alors un désordre qui ne serait pas drôle.

Le président: Tâchons d'en arriver à certaines solutions pratiques.

M. Gregor: Oui.

Le président: Je vais en formuler quelques-unes, d'après ce que vous avez exposé. Vous parlez d'unifier les lois. Nous savons que l'idée a été accueillie avec un certain succès, que l'uniformité serait souhaitable. Nous pourrions recommander qu'on encourage ce genre d'initiatives.

Vous avez aussi dit que des comités de fonctionnaires fédéraux-provinciaux travaillent à résoudre les divergences mais que, surtout à l'égard de celles qui concernent le Québec et le gouvernement fédéral, ils n'avancent pas parce que personne ne veut assumer de responsabilité. Donc, ils ne fonctionnent pas toujours. Nous ne pouvons que les pousser à agir.

Une personne tirée de deux côtés ne pourrait-elle pas recourir à un arbitrage obligatoire? Si les provinces étaient d'accord, le gouvernement fédéral pourrait nommer un représentant, la province un autre. On choisirait un tiers indépendant qui dirait quelle loi s'applique.

Cela serait-il une solution?

M. Gregor: Cela accomplirait beaucoup, mais je ne puis que parler que du seul point de vue de notre industrie. D'après ce que j'avais constaté en dehors de l'industrie des boissons gazeuses—j'ai d'autres cas à l'esprit—cela pourrait donner des résultats pourvu que les lois se ressemblent assez. Si elles sont nettement contradictoires, comment en venir à l'arbitrage?

Le président: L'arbitre déciderait laquelle des deux lois ou quelle autre loi s'applique.

M. Gregor: Que pensez-vous cependant de la question de compétence en matière de législation fédérale-provinciale?

[Texte]

The Chairman: That is a problem.

Mr. Gregor: I mean, you cannot overrule provincial legislation just by an arbitrator's decision in favour of an industry, can you?

The Chairman: Well, just to get around the legal requirements, the federal government could pass a law that it would be bound by arbitration and . . .

Mr. Gregor: Oh, I see, if it was enacted.

The Chairman: Yes.

Mr. Gregor: Well, certainly it would help industry because it would be clearer.

The Chairman: Do you have any idea how much this conflicting federal-provincial jurisdiction costs your industry per year?

Mr. Gregor: I cannot put a dollar and cents figure to it, no.

The Chairman: Any guesstimate? Are we talking millions?

Mr. Gregor: Oh, absolutely, yes. I will give you an example and the best example is here in Ottawa. Hull is the supply centre for Ottawa. Any legislation that is conflicting such as we had with—I forget now, it had something to do with trucks.

Mr. Steele: Licensing.

Mr. Gregor: Licensing. It was a tremendous burden to try to get our vehicles designed in such a way that they complied with both acts. Now, I cannot put a dollar figure to it but it certainly costs money.

• 1205

There is also a tax, for instance, in Quebec on certain containers which we have to pay on return from Ottawa, the bottlers have to pay it. It is interprovincial trade really.

The Chairman: Could I ask you to do this? Could you document every case of federal-provincial overlap that affects you?

Mr. Gregor: We will try.

The Chairman: It would be most helpful to us.

Mr. Berger: Mr. Chairman, we do not want it to be an all-or-nothing proposition: Do not go away for months and not come back with anything. We would certainly appreciate some examples such as the ones you have just cited without doing every case. We would like to have some hard facts in order to be able to say, look this is a problem. The public out there is aware that there is a problem but unfortunately we can never get enough precision in the matter.

Mr. Gregor: I think, perhaps, the best procedure would be for me to approach some of the bottlers who do interprovincial trade between Manitoba and Ontario, where we have overlapping territories, and Ottawa-Cornwall, to see what experiences I can get from the bottlers. Then I will just pass them on to you.

The Chairman: Okay.

Mr. Gregor: It may not be in dollars and cents; they may just air their griefs and beefs.

The Chairman: Okay. Could you also ask them if they have any practical solutions as to what we might try to do?

[Traduction]

Le président: Il y aurait un problème.

M. Gregor: Une simple décision d'un arbitre en faveur d'une industrie ne l'emporterait pas sur une loi provinciale, n'est-ce pas?

Le président: Eh bien, pour satisfaire aux exigences juridiques, le gouvernement fédéral pourrait adopter une loi portant qu'il serait lié par l'arbitrage . . .

M. Gregor: Oh, je vois si c'était prescrit par une loi.

Le président: Oui.

M. Gregor: Cela aiderait certes l'industrie parce que ce serait plus clair.

Le président: Avez-vous une idée de ce que coûte chaque année à votre industrie ce conflit de compétence fédéral-provincial?

Mr. Gregor: Je ne saurais le dire précisément.

Le président: Une estimation? S'agit-il de millions?

M. Gregor: Oui, oui! Voici un exemple, le meilleurs, ici même à Ottawa. Hull est le «fournisseur» d'Ottawa. Toute législation contradictoire, comme dans le cas du camionnage . . .

M. Steele: Les permis de camionnage.

M. Gregor: C'est cela. Il était extrêmement difficile, et coûteux, de faire un véhicule qui puisse être homologué des deux côtés de la rivière. Sans pouvoir donner de chiffres, cela a certes coûté très cher.

Les embouteilleurs doivent aussi payer, dans le Québec, une taxe sur certains récipients qui reviennent d'Ottawa. C'est en réalité du commerce interprovincial.

Le président: Pouvez-vous documenter chaque cas de chevauchement fédéral-provincial qui vous touche?

M. Gregor: Nous essaierons.

Le président: Cela nous serait très utile.

M. Berger: Il ne faut pas que ce soit tout ou rien. Il ne faut pas après des mois, revenir avec rien. Nous aimerions certes qu'on nous donne des exemples comme ceux que vous avez cités, qu'on nous expose la réalité brutale afin que nous puissions appeler l'attention sur le problème. Le public sait qu'il existe, mais nous n'aurons jamais assez de détails.

M. Gregor: Le mieux à faire, je crois, c'est d'obtenir des précisions d'embouteilleurs qui font le commerce entre le Manitoba et l'Ontario où il y a chevauchement, et ceux d'Ottawa et Cornwall. Je vous les communiquerai.

Le président: Très bien.

M. Gregor: Il ne s'agira peut-être pas de chiffres mais de griefs.

Le président: D'accord. Pouvez-vous aussi leur demander s'ils ont des solutions pratiques à proposer?

[Text]

I am very interested in your comment that most people feel that they would like the feds to step in and relieve the provinces of these burdens. And this is coming from the provinces. That type of information passed on to our constitutional negotiators right now would be most useful to them.

Mr. Gregor: David, you have had experience with interprovincial trucking, did you run into many conflicting . . . ?

Mr. Dick: There are all kinds of them, all kinds of weights, licences, licence fees, lights, restrictions. You comply with the lowest denominator so where you can haul 20 tons more you give that up, unless you want to pay the price.

Mr. Gregor: You see, we are back to one of the fundamental issues—and I do not want to get into politics—but on the economic front or on the industrial front there must be free and easy interchange of manpower, industry, traffic and what have you. You cannot go by these artificial borders or we will balkanize the country. Manitoba might just as well set up customs with frontier guards to inspect vehicles.

The Chairman: We are not a community of communities. We should be a nation.

Mr. Gregor: Yes, at least economically.

Mr. Berger: I think, Mr. Chairman, the matter of interprovincial trucking, if you get into that, is really a study in itself, so let us not suggest that you provide us with a whole analysis of interprovincial trucking problems. Possibly you could cite an example of a bottler in the Hull-Ottawa region and tell us about the kinds of headaches that he comes up against. With that sort of practical down-to-earth example, maybe we could even use our friends in the media to pick up on it in order to underline the efforts of our committee. That is really what we are looking for.

The Chairman: Mr. Milligan.

Mr. Milligan: Yes, this is just a matter of clarification of the record in connection with our discussion of possible review of regulation and appeal to a parliamentary committee. Note that Dr. Gupta wished to remind the committee that there does exist under the Hazardous Products Act an ability to challenge a regulation by requesting a board of review and that this has recently been done in the case of car seats for children, cellulose insulation, and lighters.

Mr. Steele: May I just comment on that? This brings something to mind.

• 1210

We considered that particular board of review, as a company, which may come as a surprise to my competitor down the road here, and we did not like our chances. Maybe that is an unfair judgment in terms of us achieving what we had intended to do, but given the people who sat on that review board and given the political sensitivity of the 1.5 litre bottle, at the time, we discouraged our counsel from encouraging us to consider it as an option.

It is an option, no question about it, but I think you have to be reasonably sure of your chances before you go before such a committee, or a board. The advice to us was not . . .

[Translation]

Cela m'intéresse beaucoup d'apprendre que la plupart voudraient que le gouvernement fédéral soulage les provinces de ce fardeau. Et cela vient des provinces. Un tel renseignement serait très utile à nos négociateurs constitutionnels présentement.

M. Gregor: David, vous avez eu à vous occuper de camionnage interprovincial, y a-t-il eu bien des conflits . . .

M. Dick: De toutes sortes, quant aux poids, permis, droits, feux, restrictions. On se conforme à ce qui vaut partout. Quand on peut transporter 20 tonnes de plus on y renonce à moins qu'on veuille payer le prix.

M. Gregor: Sans entrer dans les considérations politiques, nous revenons à l'un des aspects fondamentaux. Sur le plan économique ou industriel il faut un mouvement libre et aisé de la main-d'œuvre, de l'industrie, du commerce. Les frontières artificielles amèneront la balkanisation du pays. Le Manitoba pourrait tout aussi bien établir des douanes et inspecter les voitures à la frontière.

Le président: Nous ne sommes pas une communauté de communautés. Nous devrions être une nation.

M. Gregor: Oui, du moins sur le plan économique.

M. Berger: Le camionnage interprovincial exige une étude en soi. Nous ne devons donc pas vous demander un examen général des problèmes de ce camionnage. Vous pourriez peut-être nous dire quelles difficultés éprouve un embouteilleur de la région d'Ottawa-Hull. Avec des exemples pratiques de ce genre nous pourrions peut-être même amener nos amis des media à s'en occuper pour souligner le travail de notre Comité. C'est vraiment ce que nous cherchons.

Le président: Monsieur Milligan.

M. Milligan: Je veux simplement apporter une précision au sujet du recours éventuel à un comité parlementaire à l'encontre de règlements. Le Dr Gupta tenait à rappeler au Comité qu'il est possible en vertu de la Loi sur les produits dangereux de contester un règlement en demandant la convocation d'une commission d'examen. C'est ce qu'on a fait dernièrement dans le cas de sièges d'automobile pour enfants, d'osolant cellulosique, de briquets.

M. Steele: Puis-je dire un mot? Ceci me rappelle une chose.

Nous avons songé, comme société, à nous présenter devant cette commission d'examen, ce qui peut surprendre mon concurrent ici. Nos chances ne nous paraissaient pas bonnes. Peut-être n'était-ce pas une appréciation juste. Néanmoins, à cause de la composition de la commission, de l'incidence politique de la bouteille de 1.5 litre à l'époque, nous avons découragé notre avocat de nous encourager à songer à ce recours.

C'est un recours, sans doute, mais il faut être assez sûr de ses chances avant de s'adresser à une telle commission. On nous a conseillé de ne pas . . .

[Texte]

The Chairman: Was this because of the makeup of the board?

Mr. Steele: Well, it was to a degree the makeup of the board, but I guess it was also because all of the other containers that we had on the market, which are also refillable bottles containing carbonation, could have come under scrutiny. So, it was a very practical decision on the basis of be careful what you pray for. If you achieve your goal in one, you may attract attention or lose a good deal somewhere else.

Mr. Milligan: Excuse me, except for the composition of the board of review, would not the other factors that you have mentioned equally apply in the case of a parliamentary committee? It almost sounds as if the 1.5 litre bottle was a situation that got out of control from everybody's point of view—the industry's, the ministry's, the bureaucrats' . . .

Mr. Gregor: Let me just explain what Mr. Steele said about there being some other factors involved here. The 1.5 litre bottle can be grouped into two bottles; one that the media liked to call the torpedo-shaped bottle or the narrow-necked bottle; and the other one was the Coca-Cola bottle which has a wider diameter; it is squatter. The first reason for request for withdrawal was what they called the tip test, which meant that when you tip the bottle it should not break. All bottles broke when you tipped it. However, Coca-Cola by putting a rubber ring around the neck could tip the bottle and it would not break, whereas the others would continue to break.

The question was: should that modification be accepted or not? I think the decision not to go to the review board is that the review board would have had in mind the competitive advantage that one would have had against the other two. So it was a very, very difficult decision to make.

Mr. Milligan: In other words, Coca-Cola gave up a possible competitive advantage in the industry, for the sake of the industry as a whole.

Mr. Gregor: That is right. Which may sound perhaps . . .

Mr. Steele: A little more magnanimous than it was intended to be.

Mr. Waters: We are on the other side of the fence and that is very true: they have done that several times for industry, harmony over the last while and I think that is notable.

Mr. Gregor: Could Dr. Gupta tell us who that board consisted of or how it is appointed?

The Chairman: I have no objection to putting on the record who constitutes the members of that board, if Dr. Gupta wishes to indicate it to us.

Mr. Gupta: Well, very briefly, it is outlined in detail in the act. When the minister receives a request for such a board he appoints the members to this board which are not necessarily bureaucrats or outside people but which represent a neutral body. The department does not have jurisdiction over the board.

Mr. Gregor: The appointments are made by the minister?

Mr. Gupta: By the minister.

Mr. Gregor: Thank you.

[Traduction]

Le président: Était-ce à cause de la formation du comité?

M. Steele: Dans une certaine mesure, mais aussi parce que tous les autres récipients que nous avons sur le marché, aussi des bouteilles reprises pour des boissons gazeuses, auraient pu faire l'objet d'un examen. C'était une décision très pratique; il faut prendre garde à ce qu'on demande. On peut obtenir ce qu'on veut, d'une part, mais on peut d'autre part appeler l'attention sur autre chose et perdre beaucoup.

M. Milligan: Sauf quant à la constitution de la commission les autres facteurs dont vous avez parlé ne joueraient-ils pas dans le cas d'un comité parlementaire? On dirait presque que la bouteille de 1.5 litre a créé une situation dont on a perdu la maîtrise, du point de vue de l'industrie, du ministère, des fonctionnaires.

M. Gregor: J'expliquerai ce que M. Steele a dit à propos d'autres facteurs en jeu. Il y a deux sortes de bouteilles de 1.5 litre. Il y a celle que les media aimaient à appeler la bouteille en forme de torpille, au col étroit, et l'autre, la bouteille de Coca-Cola, d'un plus grand diamètre, plus trapue. C'est à la suite de l'épreuve par renversement, où une bouteille ne doit pas se briser quand elle est renversée, qu'on a d'abord demandé le retrait. Toutes les bouteilles se sont brisées. Toutefois, en mettant une bande élastique autour du col d'une bouteille de Coca-Cola, on pouvait la renverser sans la briser. Les autres se brisaient toujours.

Il s'agissait de savoir si on allait accepter la modification. Je crois qu'on ne s'est pas présenté devant la commission parce que celle-ci aurait eu à l'esprit l'avantage quant à la concurrence que l'une aurait eu par rapport aux deux autres. C'était donc une décision très difficile à prendre.

M. Milligan: Ainsi, Coca-Cola a renoncé à un avantage éventuel dans l'intérêt de l'ensemble de l'industrie.

M. Gregor: C'est juste. Cela peut paraître . . .

M. Steele: Un peu plus magnanime qu'on ne le voulait.

M. Waters: Nous sommes de l'autre côté et je dois dire que c'est très juste. Ils l'ont fait plusieurs fois dans l'intérêt de l'harmonie industrielle; c'est remarquable . . .

M. Gregor: Le Dr Gupta pourrait-il dire qui formait cette commission, comment elle est nommée?

Le président: Je ne vois pas d'objection à ce qu'on dise qui sont les membres de la commission si le Dr Gupta veut nous l'indiquer.

M. Gupta: En somme, la loi le précise. Quand le ministre reçoit une demande d'audition, il nomme à la commission des membres qui ne sont pas nécessairement fonctionnaires, ou de l'extérieur, mais qui représentent un organisme neutre. La commission ne relève pas du ministère.

M. Gregor: C'est le ministre qui fait les nominations.

M. Gupta: Le ministre.

M. Gregor: Merci.

[Text]

Mr. Steele: Mr. Chairman, I guess that was one of the matters that caused us some concern. It was that very real element of the lack of mutual . . .

Mr. Gregor: I merely wanted to point out . . .

Mr. Steele: We were not very pleased with the prospect of the minister's appointments and we were guessing, obviously; the minister and Coca-Cola Limited were not very friendly in those days—and probably still are not today—for certain actions that we undertook in public that we thought were good business decisions. So again it was a question of political consideration, because it was a political situation, and it will never change from having been a political decision; it was then and is now.

• 1215

Mr. Gregor: Mr. Chairman, I asked the question in order to point to the different between a parliamentary committee and the review board, and I believe Mr. Milligan you have seen the enormous difference between the two.

The Chairman: Okay. Any other questions? In summary, sir, are there any outstanding messages you want to leave with us?

Mr. Gregor: Good luck, and I hope you will be successful.

The Chairman: Thank you. If I could say in closing, our next meeting will be held Tuesday at 9:30 a.m. in this room with the TransCanada Telephone System.

We could order that the materials you have submitted to us be annexed as exhibit RR-8. All of the materials, including the SEIA studies. The clerk knows how to deal with those.

In conclusion, let me say this has been the longest hearing we have had with any group. I think this is because you have raised issues which are very close to our hearts in terms of the things we have to confront in coming forth with a study. You have been most responsive and informative. Well, I apologize for the length of time we have taken to get through this but I do so indicating that it has been extremely useful to us. On behalf of each one of us, may I thank you for the effort you have put into this.

The meeting is adjourned to the call of the chair.

[Translation]

M. Steele: C'est l'une des choses qui nous inquiétaient. C'était l'absence réelle de . . .

M. Gregor: Je voulais tout simplement signaler . . .

M. Steele: Nous n'étions pas très heureux de la perspective des nominations du ministre et nous faisons évidemment des conjectures: le ministre et Coca-Cola n'étaient pas en très bons termes alors, et ne le sont probablement pas encore aujourd'hui, à cause de certaines mesures que nous avons prises en public et que nous estimions être de bonnes décisions d'affaires. Donc il s'agissait de considérations politiques parce que c'était une situation politique. Cela a toujours été une décision politique, par le passé et aujourd'hui.

M. Gregor: J'ai posé la question pour faire ressortir la différence entre un comité parlementaire et la commission d'examen. Je crois que vous avez pu constater, monsieur Milligan, l'énorme différence qui existe entre les deux.

Le président: Bien. D'autres questions? Bref, avez-vous d'autres messages à nous laisser?

M. Gregor: Bonne chance. J'espère que vous réussirez.

Le président: Merci. Je signale en terminant que notre prochaine réunion aura lieu mardi matin à 9 h 30 dans cette salle, avec le Réseau téléphonique transcanadien.

Les documents que vous avez présentés pourront être annexés comme pièce RR-8. Tous les textes y compris les études AISE. Le greffier sait ce qu'il faut faire.

Cette audience a été la plus longue que nous ayons tenue. Cela tient à ce que vous avez soulevé des questions qui nous intéressent beaucoup dans notre étude. Vous avez bien collaboré et vous nous avez bien renseignés. Je m'excuse du temps que nous avons pris mais cela nous a été extrêmement utile. Au nom de chacun de nous, je vous remercie de votre travail.

Le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Soft Drink Association:

Mr. T. Gregor,
Mr. D. Dick,
Mr. R. Waters,
Mr. D. Steele.

De l'Association canadienne des boissons gazeuses:

M. T. Gregor,
M. D. Dick,
M. R. Waters,
M. D. Steele.

BINDING SECT. NOV 10 1983

